

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	6761
• <i>Audition de Mme Isabelle Kocher, directeur général d'Engie.....</i>	<i>6761</i>
• <i>Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>6770</i>
• <i>Proposition de résolution européenne en faveur de la préservation d'une Politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires - Examen des amendements de séance</i>	<i>6782</i>
• <i>Organismes extraparlimentaires - Désignation de candidats</i>	<i>6786</i>
• <i>Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable - Délégation au fond de l'examen d'articles ...</i>	<i>6786</i>
• <i>Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6786</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 6787
• <i>Situation en Turquie - Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie.....</i>	<i>6787</i>
• <i>Situation en Libye - Audition de M. Frédéric Desagneaux, envoyé spécial pour la Libye au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>6797</i>
• <i>Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire</i>	<i>6797</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 6799
• <i>Certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2017) - Audition de MM. Denis Morin, président, David Appia, conseiller maître, Jean-Pierre Laboureux, président de section à la 6e chambre de la Cour des comptes.....</i>	<i>6799</i>
• <i>Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise - 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</i>	<i>6806</i>
• <i>Présentation de l'application de dématérialisation de l'espace de travail en réunion (DEMETER) – Communication du Président</i>	<i>6810</i>
• <i>Proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>6811</i>

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6819

- *Audition de Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France 6819*
- *Nomination de rapporteurs 6831*
- *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 Boulc'h, membre du Bureau fédéral, responsable fédéral de la communication et de la vie syndicale 6832*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6837

- *Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Examen du rapport pour avis 6837*
- *Table ronde sur les produits phytosanitaires, autour de M. Roger Genet, directeur général, et 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, Mme Karine Brulé, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques au ministère de la transition écologique et solidaire, M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation au 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 6844*
- *Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire 6869*

COMMISSION DES FINANCES 6871

- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics 6871*
- *Recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes 6889*
- *Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs - Examen du rapport pour avis 6912*
- *Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs – Suite de l'examen du rapport pour avis 6925*
- *Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise - Examen des amendements de séance 6931*
- *Contrôle budgétaire – Bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) – Communication 6937*

- *Rapport annuel de l'AMF - Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)* 6943
- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et de Mme Maité Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal (sera publié ultérieurement).....* 6952

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 6953

- *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.....* 6953
- *Proposition de loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique – Examen du rapport et du texte de la commission* 6967
- *Proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte – Examen du rapport et du texte de la commission* 6978
- *Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes - 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.....* 6989
- *Questions diverses.....* 6990
- *Proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs - Examen des amendements au texte de la commission.....* 6991
- *Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6994
- *Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 7019
- *Proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination – Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 7092

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE 7131

- *Audition de M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour.....* 7131
- *Audition de M. Thomas Perroud, professeur des universités.....* 7137

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 7145

- *Audition de Mme Marie-France Moneger-Guhomarc'h, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale* 7145

**MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATEGIE INDUSTRIELLE
DU PAYS..... 7159**

- *Adoption du rapport final de la mission, portant sur le volet « stratégie industrielle » 7159*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE
ET DES PLANTES MÉDICINALES, DES FILIÈRES ET MÉTIERS D'AVENIR... 7171**

- *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..... 7171*
- *Audition de M. Jacques Fleurentin, docteur ès sciences pharmaceutiques, maître de conférences à l'université de Metz, président de la Société française d'ethnopharmacologie et de M. Cyril Coulard, pharmacien herboriste, titulaire de l'Herboristerie du Père Blaize..... 7183*
- *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), Mme Nadine Leduc pour le Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM), un représentant de PPAM de France (le compte rendu sera publié ultérieurement) 7190*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS
..... 7191**

- *Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France (sera publié ultérieurement) 7191*
- *Audition de M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire 7191*
- *Audition de Mme Sophie Bouttier-Véron, 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)..... 7196*
- *Audition de M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal, spécialiste du traitement de la délinquance des mineurs 7201*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 JUIN ET A VENIR.... 7207

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 6 juin 2018****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de Mme Isabelle Kocher, directeur général d'Engie**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Mme Isabelle Kocher, directrice générale d'Engie. Elle est accompagnée de M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur de la Régulation et de Mme Valérie Alain, directrice Institutions France et Territoires.

Madame la directrice générale, cela fait maintenant un peu plus de deux ans que vous présidez aux destinées d'une entreprise dont vous avez souhaité revoir, si j'ose dire, les fondamentaux pour l'adapter aux grandes mutations du monde de l'énergie. Votre stratégie, symbolisée par le changement de nom de l'entreprise, a consisté à vous désengager massivement de certaines activités très émettrices de gaz à effet de serre ou qui vous exposaient trop aux variations des prix de l'énergie, ce qui s'est soldé par la vente de près de 15 milliards d'euros d'actifs, pour vous réorienter vers les énergies renouvelables, les activités à prix régulés et les services énergétiques, tout en consolidant vos métiers historiques dans le gaz et ses infrastructures.

Cela m'amène à vous poser une première question : alors que vous avez mené à bien une grande partie des cessions que vous aviez annoncées, la stratégie de l'entreprise est parfois questionnée en ce qu'elle ne se traduirait pas suffisamment rapidement par de nouvelles acquisitions d'envergure, dans le renouvelable ou dans les services énergétiques en particulier. Vous seriez, en quelque sorte, au milieu du gué, ou du grand « retournement » initié par l'entreprise, mais le passage à l'offensive se ferait toujours attendre. Pouvez-vous nous expliquer où vous en êtes et quelles sont les perspectives ? Envisagez-vous, en particulier, des cessions supplémentaires – il est parfois question de votre participation dans Suez – dont le produit serait là aussi réorienté vers de nouvelles acquisitions ?

Avec la stratégie de l'entreprise, vous savez naturellement que c'est aussi la gouvernance d'Engie qui a fait l'actualité ces derniers mois, pour aboutir à la confirmation d'un binôme à sa tête, vous-même comme directrice générale et Jean-Pierre Clamadieu succédant à Gérard Mestrallet à la présidence du groupe. Même si ce n'était peut-être pas le schéma vers lequel vous penchiez initialement, pourriez-vous, là aussi, nous rassurer sur la pertinence d'un tel modèle pour l'avenir d'Engie ?

Vous allez sans doute penser que nous n'avons que des sujets de préoccupation mais ma troisième question portera, là aussi, sur un sujet d'inquiétude auquel les représentants des salariés ont sensibilisé nombre d'entre nous : je veux parler de la délocalisation à l'étranger, présentée parfois sous le terme d'« offshorisation », de certaines des activités de relation clientèle qui étaient jusque-là réalisées en interne ou par le biais de sous-traitants, mais toujours en France. Là aussi, pourriez-vous nous donner des chiffres précis, nous dire pourquoi vous avez opté pour cette stratégie ? On nous cite l'exemple de l'Italie, où un consortium d'entreprises s'est engagé à faire de l'autorégulation. On nous dit aussi que cette

offshorisation permettrait d'économiser 7 millions d'euros par an : c'est un peu l'épaisseur du trait comparé au résultat d'Engie, qui a atteint 1,4 milliard d'euros en 2017. Et ne craignez-vous pas que cette stratégie nuise à la qualité de la relation client ?

Pourriez-vous aussi réagir aux mises en cause récentes du Médiateur de l'énergie sur certaines pratiques commerciales douteuses dont useraient vos prestataires, qui pratiqueraient notamment un démarchage abusif, et pour lesquelles votre entreprise avait déjà été rappelée à l'ordre par le passé ? Comment entendez-vous remédier définitivement à cette situation ?

Un mot encore sur l'emploi : aux détracteurs de l'offshorisation, vous objectez qu'Engie crée plusieurs milliers d'emplois par an en France. Quels types d'emplois et quelles régions sont concernés ?

Enfin, et parce que nous considérons qu'Engie est un grand acteur énergétique et un atout pour notre pays, pourriez-vous nous dire quelques mots de la contribution de l'entreprise aux débats sur la future programmation pluriannuelle de l'énergie ? Madame la directrice générale, je vous cède sans plus tarder la parole.

Mme Isabelle Kocher, directrice générale d'Engie. – J'aborderai, dans un premier temps, le secteur de l'énergie qui connaît de très profonds changements amorcés par le défi terrible du réchauffement climatique et la prise de conscience des conséquences des émissions de gaz à effet de serre. La transition énergétique est mondiale et irréversible, en raison de ses effets positifs. En dépit de certains actes politiques récents, les chiffres démontrent la convergence internationale des efforts dans ce domaine.

Le coût des nouvelles technologies décarbonées, auparavant considéré comme rédhibitoire, a chuté : celui de l'énergie solaire, reposant sur les progrès de la technologie du silicium, a été divisé par dix en dix ans. Bien que basée sur des technologies plus traditionnelles, l'énergie éolienne suit la même tendance, du fait de la massification des investissements. Il y a là un changement de paradigme qui va conduire à ce que les énergéticiens ont l'habitude d'appeler la « parité réseau ».

Ces technologies sont également souples d'emploi ; leur miniaturisation s'avère aisée et permet de résoudre les problématiques d'accès à l'énergie dans les zones non desservies par les réseaux d'énergie traditionnels, comme en Asie du Sud-Est ou en Afrique – je rappelle qu'1,2 milliard de personnes dans le monde n'ont pas accès à l'énergie. Dans nos pays industrialisés, où l'atmosphère des grandes villes est parfois irrespirable, ces nouvelles technologies permettent aussi d'améliorer la situation, notamment dans le domaine des transports.

Les pays émergents sont devenus les principaux promoteurs des énergies renouvelables. Ils disposent désormais de gisements énergétiques locaux qui ne les condamnent plus à la dépendance énergétique et leurs cibles d'énergies renouvelables dans le mix énergétique sont souvent supérieures à celles de pays plus développés.

Chaque acteur joue cette transition énergétique avec ses cartes. Plutôt que de jouer la fin de cycle, Engie avait tous les éléments en main pour se positionner comme leader de ce mouvement, en s'appuyant sur ses atouts : ses services à l'énergie, d'une part, avec 150 000 collaborateurs dont 100 000 sont occupés, non pas à produire de l'énergie, mais à accompagner nos clients pour les aider à consommer moins, ce qui pourrait sembler

paradoxal ; et sa présence dans le gaz et les énergies renouvelables, d'autre part, qui feront le mix de demain.

À l'avenir, nos clients concentreront leurs investissements sur deux points. Le premier portera sur la baisse de leurs propres consommations. En moyenne, il est possible de réduire la consommation énergétique d'un bâtiment de 30 % à 40 %, voire de lui faire produire de l'énergie lorsque c'est économiquement viable au point de viser, dans certains cas, une passivité énergétique..

Le second flux d'investissement concerne le remplacement des capacités d'énergie carbonées par des énergies non carbonées. Engie est en mesure d'y répondre grâce à ses positions fortes dans les renouvelables et dans le gaz, qui est un facteur décisif pour compenser l'intermittence des renouvelables.

Il y a trois ans, nous avons fait le choix, mûrement réfléchi, de nous positionner sur ces deux sujets : aider nos clients à repenser leur infrastructure de consommation et se spécialiser dans cette capacité à apporter l'énergie résiduelle dont le contenu carbone tendra vers zéro de manière très progressive. Je suis toujours frappée de voir que les débats énergétiques se focalisent sur l'électricité et oublient les autres énergies. Nous sommes convaincus que le mix gaz et énergies renouvelables sera le bon dans les années qui viennent, et nous pensons aussi que nous serons capables, dans un deuxième temps, de rendre le gaz renouvelable. En effet, celui-ci devrait profiter de l'abaissement des coûts de l'hydrogène, du biogaz et du gaz de synthèse, lesquels amorcent une courbe de prix similaire à celle de l'électricité renouvelable.

On nous reproche souvent de ne pas investir parce que nous n'achèterions pas d'entreprises ; c'est d'abord inexact car nous avons acquis quarante-trois entreprises durant ces deux dernières années, pour parfaire notre positionnement dans certains secteurs. Surtout, Engie n'est pas une banque et a pour vocation de faire sortir des usines de terre. Notre plan d'investissement de 14,3 milliards d'euros, qui arrive à son terme, vise à construire des usines, étendre nos réseaux de gaz et rendre plus efficaces les infrastructures de consommation de nos clients. En guise d'illustration de notre positionnement, j'évoquerai le contrat qui vient d'être signé avec l'Université de l'Ohio, pour une durée de cinquante ans, et qui concerne à la fois la maintenance et la modernisation de l'ensemble des réseaux, y compris celui de la surveillance, sur lesquels transite l'énergie, de ce campus qui rassemble près de 100 000 personnes, compte 480 bâtiments, des écoles, un hôpital ou son propre système de transport. Nos engagements de performance sont extrêmement élevés : l'investissement de 1,5 milliard de dollars dans les infrastructures du site devrait réduire d'un quart la consommation énergétique de ce site en dix ans, avant de conduire à d'ultérieures réductions par tranche. Ce contrat traduit un changement de paradigme dans ce domaine : alors que l'on avait pour habitude de passer des appels d'offres en silos, les collectivités, à l'échelle internationale, privilégient désormais une vision globale de leurs consommations énergétiques afin d'en réduire à la fois les émissions de gaz à effet de serre et le coût.

La France représente un pays essentiel pour Engie avec 25 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 6 milliards d'euros d'achats auprès de prestataires locaux et 72 000 collaborateurs. Nous embauchons en France 8 000 personnes par an, dont 4 000 contrats à durée indéterminée. La capacité que nous avons d'y avoir une vision de l'avenir et d'anticiper cette mutation énergétique, en faisant en sorte que nos collaborateurs y prennent une part active, est essentielle.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie de vos propos liminaires, madame la directrice générale, et passe la parole aux commissaires qui ont souhaité vous interroger.

M. Roland Courteau. – Le gaz, sous certaines conditions, peut être favorable à la transition énergétique car il est facile à réguler. Encore faut-il le verdir davantage pour des raisons environnementales et réduire notre facture énergétique qui atteignait, en 2015, 45 milliards d’euros. La loi a fixé pour 2030 un objectif de 10 %. Pouvez-vous faire mieux ? À quel horizon fixez-vous le développement industriel de la méthanation et de son pilote Jupiter 1000 ? Par ailleurs, comment comptez-vous contrecarrer la précarité énergétique ? Enfin, certains personnels nous ont dit vivre un plan social qui tairait son nom. En dix ans, ce sont près de dix-neuf centres d’appels, et ainsi des centaines d’emplois, qui ont été supprimés en France et relocalisés au Cameroun, au Maroc ou encore au Sénégal. Une telle pratique est-elle la conséquence de la guerre commerciale avec les autres opérateurs du secteur de l’énergie ? Il semble que l’esprit des anciens GDF s’en soit allé. Qu’en est-il de cette situation ?

M. Jean-Pierre Decool. – Engie expérimente une infrastructure blockchain sur un réseau de compteurs d’eau connectés dans l’Yonne destinée à améliorer la détection et la réparation des fuites d’eau. En France, plus de 1 300 milliards de litres d’eau potable sont perdus chaque année du fait de ces fuites de canalisations. Engie prévoit-elle d’étendre ce dispositif à d’autres sites ?

M. Daniel Gremillet. – Le Secrétaire d’État Sébastien Lecornu a constitué trois groupes de travail respectivement consacrés à la méthanisation, à l’éolien et au photovoltaïque afin de favoriser les investissements dans ces énergies renouvelables. Quelle stratégie Engie va-t-elle suivre pour y optimiser sa présence ? En outre, quelle est votre réaction suite à la décision du Conseil d’État sur les tarifs réglementés ? Enfin, quelles seront les conséquences du rachat de Direct Énergie par Total sur notre paysage énergétique national ?

M. Martial Bourquin. – Vous n’avez pas abordé votre concept d’Harmony Project qui promeut une politique à la fois socialement efficace et énergétique d’avenir. Ma question portera sur l’externalisation et la délocalisation de la relation clients. Le Sénat représente les territoires qui ont besoin de ces emplois. Seriez-vous d’accord pour signer un accord avec l’État afin de mettre un coup d’arrêt à ces délocalisations, à l’instar de ce qui s’est produit en Italie ? D’ailleurs, ces délocalisations font très mal à nos territoires et ne seront pas sans poser, à terme, de problèmes avec votre propre clientèle !

M. Ladislas Poniowski. – Le rachat de Direct Énergie par Total sera effectif en juillet prochain. L’ouverture du marché a plutôt bien fonctionné pour l’électricité, puisque votre entreprise a capté le plus grand nombre de clients d’EDF, devant Direct énergie qui en a tout de même pris plus de deux millions ! Ne craignez-vous pas que Direct Énergie, jusque-là peu compétitif dans le secteur du gaz, bénéficie désormais de l’appui de Total et devienne un redoutable concurrent pour Engie ? Ma seconde question concerne une préoccupation de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) dont je suis vice-président : les achats groupés pour les entreprises multisites et les collectivités territoriales sont conduits par les syndicats de gaz et d’électricité, aussi bien pour les bâtiments que pour l’éclairage public de centaines de communes. Or, si Engie a su ravir les anciens clients d’EDF, elle ne leur adresse pas de factures ! C’est une situation sur laquelle la FNCCR vous a déjà alerté et qui ne saurait perdurer, car elle pose des problèmes en comptabilité publique et qu’il faudra bien payer un jour !

M. Fabien Gay. – Engie incarne l’ouverture à la concurrence, la libéralisation d’un secteur et sa privatisation, amorcée en 2004. Entre-temps, le prix du gaz a connu une hausse de près de 80 % entre 2012 et aujourd’hui, malgré une chute de 15 % entre 2013 et 2015. L’ouverture à la concurrence est-elle un plus pour les usagers, les consommateurs et les salariés ? Nous avons également reçu l’intersyndicale avec ma collègue Cécile Cukierman. L’externalisation induit la perte de 1 200 emplois, voire à terme de 3 000, pour une économie totale de 7 millions d’euros. Dans le même temps, le taux de redistribution aux actionnaires entre 2009 et 2016 a augmenté de 333 %, contre 1 % en participation et intéressement pour les salariés. Où s’arrête le profit pour une entreprise comme Engie ?

Mme Denise Saint-Pé. – Votre stratégie est notamment axée sur la production d’énergie renouvelable et la vente d’énergie. En tant que fournisseur de gaz, vous gérez la fourniture au tarif régulé par l’État. Ces tarifs réglementés du gaz étant remis en cause par le Conseil d’État, les quelque 5 millions d’abonnés à ce tarif régulé vont être confrontés, à court terme, à la nécessité de souscrire des offres de marché. Engie est-elle prête à faire face à cette nouvelle donne, qui existe déjà dans le domaine de l’électricité, dans de bonnes conditions techniques et commerciales ? J’ai le souvenir de basculements de contrats laborieux sur le marché des professionnels et des collectivités locales, d’où mon inquiétude....

En outre, le renouvellement des concessions hydroélectriques, notamment celles détenues par Engie à travers la Société hydroélectrique du Midi (Shem) en Vallée d’Ossau, est une question essentielle pour l’élue des Pyrénées-Atlantiques que je suis. Les concessions actuelles devaient prendre fin le 31 décembre 2012 ; celles-ci se prorogent tacitement au détriment du droit et de l’intérêt financier des collectivités locales qui perdent annuellement le bénéfice de redevances conséquentes, suite à cette situation non réglée ! En effet, les nouveaux modèles de contrats de concession incluent désormais des redevances au bénéfice des communes et des intercommunalités. Avez-vous connaissance du calendrier de traitement de ce dossier et des freins qui ont empêché son bon déroulement jusqu’ici, l’État ne répondant pas à nos interrogations sur ce point ?

M. Henri Cabanel. – Je tiens à vous féliciter pour l’engagement d’Engie en matière de responsabilité sociétale. La norme ISO 26000, qui implique d’agir de manière éthique, donne des lignes directrices pour opérer de manière socialement responsable et contribuer au bon fonctionnement de l’entreprise. Or, l’intersyndicale d’Engie nous a alertés sur les délocalisations successives, vers le Portugal, le Maroc ou encore l’Île Maurice, qu’ont déjà évoquées mes collègues. La RSE se veut à la fois économique, environnementale et sociale. Elle entend répondre notamment aux enjeux suivants : les conditions de travail, l’égalité de traitement entre homme et femme et la fidélisation des salariés. Votre stratégie, qui conduit notamment à la délocalisation de la relation client, vous paraît-elle respecter les principes de la RSE et ceux du dialogue social ? La formation à l’étranger de nouveaux personnels, qui sont voués à se substituer aux employés français, est-elle en phase avec l’engagement éthique de la RSE ?

M. Joël Labbé. – J’ai été surpris par le fait que vous n’abordiez pas, dans votre propos liminaire, le sujet des délocalisations. Votre entreprise est pourtant un fleuron industriel français. Vous avez également éludé la question du démantèlement que ne permettent pas de mener à bien les actuelles provisions financières. Certes, la transition écologique est irréversible et je vous remercie de le souligner, mais quel est le calendrier du démantèlement de la centrale de Brennilis ? C’est là une question essentielle.

Mme Cécile Cukierman. – Le site de Saint-Jean-Bonnefonds, dans la Loire, est concerné par les délocalisations. Cette offshorisation générerait, au total, un gain net d'environ six millions d'euros sur un an, frais d'accompagnement compris, soit 1,6 % du résultat brut d'exploitation et 0,66 % de la marge brute de cette entité. Ces économies marginales, ramenées au 1,4 milliard d'euros de bénéfices réalisés et aux dividendes reversés par le groupe, justifient-elles ces délocalisations qui frappent des bassins d'emplois déjà en grande précarité ? Votre groupe a pourtant bénéficié de l'argent public, les collectivités ayant soutenu l'installation d'Engie sur le site de Saint-Jean-Bonnefonds. En outre, vous venez d'annoncer la fin unilatérale de la médiation engagée il y a quelques mois, assortie d'une menace quasi-explicite de fermeture de plusieurs sites internes et d'une reconversion quasi-forcée des emplois liés. Dans de telles conditions, Engie est-elle à la hauteur de ses ambitions en matière de responsabilité sociale ? Il me semble qu'une grande entreprise comme la vôtre devrait également assumer des responsabilités territoriales.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Ma première question portera sur la gouvernance d'Engie : comment allez-vous former ce duo avec Jean-Pierre Clamadieu, malgré votre souhait de voir fusionner les deux postes de directeur général et de président du conseil d'administration ? Ma seconde question portera sur les territoires : en 2018, vous avez souligné que l'avenir des politiques énergétiques serait territorial, en annonçant l'implantation de panneaux solaires dans le Sud de la France pour produire de l'énergie à des coûts très compétitifs. Dans quels départements seront implantés ces panneaux solaires et quelle devrait en être la production ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – En juillet 2017, le Conseil d'État a jugé que les tarifs réglementés du gaz n'étaient pas conformes au droit européen et a imposé à l'État de les supprimer. Le Gouvernement envisage la fin progressive de cette tarification qui serait supprimée définitivement en 2023. Le Médiateur national de l'énergie semble écarter l'hypothèse d'une inscription de la fin des tarifs réglementés dans la loi dite « Pacte » qui sera présentée au Conseil des ministres le 20 juin prochain. Quelles seront les conséquences pour le consommateur de la suppression de ces tarifs réglementés du gaz ?

M. Franck Montaugé. – Quelle est votre évaluation de l'effet de la concurrence sur les clients particuliers et professionnels ? Combien de nouveaux clients ont pu accéder, dans ce contexte d'ouverture à la concurrence, au gaz naturel ? Enfin, je tiens à vous exprimer, en tant que parlementaire, mon opposition à l'externalisation des centres de relations clients d'une entreprise qui était, il y a peu, un très bel exemple d'entreprise nationale.

M. Laurent Duplomb. – À la suite de l'acquisition de l'entreprise Langa spécialisée en ingénierie photovoltaïque et en énergie éolienne, quelle stratégie Engie entend-elle mettre en œuvre dans ces secteurs ? À cet égard, l'agriculture est aujourd'hui un secteur en difficulté. Pourquoi Engie n'inciterait-elle pas à l'installation d'infrastructures photovoltaïques sur les toitures, dont disposent les exploitations agricoles, afin de conforter le revenu des agriculteurs en leur permettant de produire de l'électricité ?

M. Jean-François Mayet. – Les transports sont de gros consommateurs d'énergie et les camions vont demeurer un mode de transport essentiel des marchandises dans les années qui viennent. Or, l'électricité livrée sous forme de piles ou de batteries n'est pas performante, faute d'une capacité de stockage suffisante, et n'est guère vouée à équiper ces camions, qui pourraient, en revanche, bénéficier d'une pile à combustible ou à hydrogène.

Votre groupe sera-t-il présent dans ce secteur de la production et de la distribution d'hydrogène ?

Mme Isabelle Kocher. – Un grand nombre des questions posées porte sur la partie aval, c'est-à-dire sur la manière dont Engie s'organise pour être plus compétitive et proposer à nos clients l'énergie la moins chère possible. La relation clients d'Engie vise à réduire les coûts de l'énergie. Engie est ainsi un compétiteur plongé dans tous les pays du monde. Telle est notre ADN et la compétition est, à nos yeux, positive. Celle-ci prévaut désormais dans la vente des énergies en France. Nous sommes un nouvel entrant dans la vente de l'électricité, où s'accroît désormais la concurrence, après avoir détenu un monopole dans le gaz. Il est un peu tôt pour évaluer les conséquences du rachat de Direct Énergie par Total sur son niveau de compétitivité mais Direct Énergie était déjà un acteur extrêmement agressif disposant d'une liberté complète d'acheter au plus offrant le gaz sur le marché.

Les conditions d'une optimisation de la compétition ne sont toutefois pas réunies en France : l'accès des acteurs du marché à la matière électrique est insuffisant, le système français demeure insuffisamment ouvert et les volumes d'énergie achetables, *via* l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), sont relativement étroits. Ce constat vaut même pour Engie qui demeure la société la plus active dans la construction de nouvelles capacités, en matière notamment d'énergies renouvelables, sur le sol national.

Le traitement des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité par le Conseil d'État nous semble dissymétrique. Nous prônons une approche symétrique et progressive. Alors que les acteurs proposent des offres duales, mixant le gaz et l'électricité, ces règles dissymétriques demeurent pénalisantes et obèrent la compétition.

Vous ne pouvez pas demander aux Français, du jour au lendemain, de passer des tarifs réglementés au choix de nouveaux fournisseurs dans un temps très court ! Un schéma long, sur une durée de six ans, nous semble à même de garantir la sortie des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité.

Sur les délocalisations, il faut comprendre sur quels segments Engie, qui continue de grandir, est capable de créer de la valeur. Nous créons de l'emploi qualifié et hautement technique dans les services, auprès des clients, par exemple en proposant des solutions de financement *via* un forfait mensuel. En revanche, les relations téléphoniques à distance sont de moins en moins fréquentes et remplacées par les relations internet ou par les relations personnelles. 30 % des centres d'appels ont été délocalisés à l'étranger. Ma responsabilité de chef d'entreprise est de préparer nos équipes au monde de demain. Tous ceux qui le souhaitent peuvent être formés pour exercer ces emplois mieux rémunérés et durables. Engie crée d'ailleurs plus d'emplois que les autres.

M. Martial Bourquin. – Vous nous faites avaler des couleuvres !

Mme Isabelle Kocher. – La digitalisation des processus représente l'avenir et les centres téléphoniques ne sont nullement l'avenir ! Ne nous berçons pas d'illusions : Engie emploie chaque année de nouveaux collaborateurs et prend 4 500 personnes en apprentissage ! Nous avons veillé à réprimer le démarchage abusif de certaines personnes auprès des particuliers que je ne cautionne naturellement en rien ! En outre, 98 % des problèmes de facturation ont été réglés.

J'en viens à l'amont de nos activités, c'est-à-dire à notre capacité de mettre à disposition de nos clients une énergie compétitive, à la fois décarbonée et fiable, et ainsi la plus durable possible. Dans les débats autour de la PPE et de l'atteinte d'une neutralité carbone en 2050, nous avons veillé à ce que le nouveau système décarboné soit économiquement efficace. Engie préconise, à l'horizon 2050, la baisse des factures, un contenu carbone tendant vers zéro et la solidité des réseaux.

Vos questions portent à la fois sur des technologies actuelles et d'autres en devenir. Notre projet d'entreprise est particulièrement attentif aux horizons de temps : notre plan d'investissement vise le développement le plus abouti des technologies déjà efficaces, tout en gardant les moyens nécessaires pour le développement de nouvelles technologies dans un délai de cinq ans, ces dernières étant évaluées périodiquement à l'aune de pilotes. En France, Engie est le leader de l'énergie solaire et éolienne. Ses plans de développement y sont extrêmement ambitieux. Enfin, nous avons participé aux travaux conduits par Sébastien Lecornu sur la simplification des procédures, qui devraient notamment faire gagner au moins deux ans aux projets éoliens. Aujourd'hui, entre l'identification d'un terrain, la décision d'implantation d'éoliennes et leur mise en service, s'écoulent, en moyenne, près de sept années, le temps de latence étant plus important encore pour l'éolien offshore. Dans ce contexte technologique de grande célérité, nos procédures collectives doivent être plus agiles.

Engie entend développer l'énergie solaire, en densifiant sa présence : notre capacité devrait être quadruplée, qu'il s'agisse de grandes installations ou de couverture de bâtis ou de parkings, où notre société dispose d'un savoir-faire unique et a récemment noué des partenariats.

L'hydroélectricité est une énergie renouvelable qui a d'immenses qualités, dont celle d'être beaucoup moins intermittente que d'autres. Le mix renouvelable du futur devra bien entendu privilégier ce type d'énergie. Engie représente 15 % de parts de marché dans la production d'hydroélectricité mais il faut créer, là aussi, les conditions d'une réelle compétition : l'Union européenne nous presse et il importe désormais de clarifier les conditions des futurs appels d'offres car nos équipes de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ou de la Shem ont besoin de savoir. Le modèle doit évoluer dans les conditions rendues possibles par la loi ; de ce point de vue, le modèle de la CNR, dont le capital est partagé avec les collectivités locales, est très moderne. C'est aussi la seule société qui verse des redevances à ces collectivités. J'espère donc que les dates de remise en concurrence de l'ensemble des concessions seront prochainement précisées et que leurs conditions économiques seront homogénéisées.

D'autres technologies, moins matures, doivent aussi être prises en compte, à l'instar de la méthanation qui désigne la capacité à fabriquer du méthane de synthèse à partir du dioxyde de carbone et de l'hydrogène. Cette technologie implique l'usage de gaz non fossiles qui ne sont pas nécessairement décarbonés, mais dont le carbone était déjà en circulation. Nous sommes sur des cycles de cinq à dix ans et nous avons déjà, vous l'avez rappelé, un pilote à Dunkerque. Les coûts sont encore trop élevés par rapport aux énergies fossiles, même si une division par deux ou trois est probablement accessible. Notre pays doit fixer un cap favorisant la collaboration entre les acteurs et l'émergence de nouvelles technologies, *via* la massification des pilotes. Ainsi, la technologie des hydroliseurs, nécessaire au développement de l'hydrogène, implique le lancement d'un grand nombre de projets. La France doit fixer une ambition très haute au développement de ces pilotes, afin de détecter les technologies les plus efficaces et de maintenir, sur le territoire national, ces nouvelles filières. En effet, évitons de réitérer ce qui s'est produit lors de la première vague

d'énergies renouvelables, où le consommateur, par le jeu de subventionnements, a largement contribué à la maturation de ces technologies dont les filières industrielles n'ont pas été fixées dans notre pays. Or, l'écosystème de l'innovation est extrêmement dynamique en France et la filière du digital et du numérique y est robuste.

Sur la gouvernance, j'ai annoncé publiquement, il y a trois ans, que la dissociation allait dans le sens de l'histoire. Une telle distinction n'est pas très usitée en France, mais il s'agit là d'un système de gouvernance moderne que l'on trouve dans d'autres sociétés internationales de l'énergie.

Engie a pour ambition d'être un leader de la transition énergétique et entend contribuer, de manière positive, à la vie des personnes, à la fois dans les pays développés et émergents. Il ne s'agit pas seulement de lutter contre le réchauffement climatique. Notre posture responsable améliore notre rentabilité et nous sommes fiers d'augmenter les dividendes versés à nos actionnaires, après avoir été contraints de les diminuer pendant trois ans. Fin 2015, le portefeuille de nos activités, qui comprenait la production de charbon et de pétrole, connaissait une décroissance organique de près de 10 % par an. Deux ans après, suite à notre repositionnement, nous connaissons une croissance organique de 5 % par an, qui s'avère la plus dynamique du secteur au plan international. Nous voilà remis dans le cœur de ce que souhaitent les clients publics et privés. Notre retour sur capitaux engagés est passé, dans le même temps, de 6,5 à 7,2 %. Il nous faut réconcilier la création de valeur au sens traditionnel avec la capacité d'avoir un impact positif. Plus on est responsable, plus on est préféré par les clients ainsi que par les jeunes talents, qui sont demandeurs de sens, et par les investisseurs. La valorisation d'Engie en bourse a d'ailleurs repris des couleurs pour cette même raison. Telle est notre vision du progrès harmonieux auquel nous entendons nous consacrer à l'avenir.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie de votre intervention, madame la directrice générale, et de la qualité de vos réponses. Vous avez bien perçu l'inquiétude des élus quant aux conséquences territoriales de vos décisions. Je vous demande cependant de nous confirmer que la totalité des personnels des centres délocalisés se verront proposer un trajet professionnel. Enfin, ces sites, qui présentent une grande importance pour l'activité de nos territoires, seront-ils reconfigurés ?

Mme Isabelle Kocher. – Je comprends et j'entends. Je serais heureuse que nous puissions dresser un constat objectif, dans les régions que la mutation des métiers d'Engie inquiète. Je suis tout à fait prête à vous rencontrer de nouveau pour aborder ce point avec vous. Notre démarche est créatrice d'emplois. Ces trois dernières années, nous avons investi 300 millions d'euros dans la reconversion de ces emplois. Il s'agit là d'un projet d'entreprise massivement soutenu par nos collaborateurs. Notre plan a été mis en œuvre, à la suite de la concertation de 88 instances durant une année. Il serait bon que nous vous associions, à présent, à cette démarche.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie, madame la directrice générale, pour nous avoir permis de préciser notre vision du monde de l'énergie. Prenant acte de votre engagement à revenir devant nous pour évaluer les conséquences territoriales de vos décisions, je tenais enfin à saluer votre itinéraire professionnel, tant nous ne sommes pas si nombreuses à occuper un poste tel que le vôtre !

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 reprise à 10 h 35.

Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous poursuivons ce matin l'examen des amendements en vue de l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Je salue la présence du rapporteur pour avis de la commission des finances, Arnaud Bazin, ainsi que celle de notre collègue Martial Bourquin, coauteur de la proposition de loi.

Je vous rappelle que notre commission avait décidé de procéder à cet examen en deux temps pour permettre à la commission des finances de se réunir et d'étudier les amendements portant sur les neuf articles de la proposition de loi, qui lui avaient été délégués au fond : les articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31.

Nous avons réservé le vote sur ces articles, et adopté les autres. Nous allons rouvrir certains d'entre eux pour examiner les amendements de la commission des finances sur les articles sur lesquels elle émet un avis « simple » et 3 nouveaux amendements du rapporteur Jean-Pierre Moga.

EXAMEN DES ARTICLES (SUITE)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons tout d'abord examiner trois amendements de la commission des finances relatifs à des articles sur lesquels elle s'est saisie pour avis.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis de la commission des finances. – La commission des finances s'est en effet réunie hier soir, afin d'examiner pour avis certains articles de la proposition de loi, ainsi que les neuf articles que vous lui avez délégués au fond.

S'agissant des articles dont elle a été saisie pour avis, notre commission a adopté plusieurs amendements qui, je le précise, ne remettent pas en cause les amendements que votre commission a adoptés mercredi dernier sur ces mêmes articles.

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – La commission est favorable à l'amendement COM-24, car il tend à rendre l'accord de l'établissement public intercommunal obligatoire lorsqu'une commune souhaite engager une OSER, une opération de sauvegarde économique et de redynamisation.

L'amendement COM-24 est adopté.

Article 2

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Dans l'attente de la future Agence nationale de la cohésion des territoires, je propose de revenir à notre proposition initiale.

M. Xavier Iacovelli. – Il serait dommage de se priver de l'expertise de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, l'Epareca, sur les périmètres des OSER. Je voterai contre l'amendement.

Mme Annie Guillemot. – En tant qu'ancienne présidente de l'Epareca, je signale que le budget actuel de l'établissement ne permet déjà pas d'intervenir dans l'ensemble des quartiers prioritaires. Il faudrait que l'Epareca, qui est seul à disposer de compétences très techniques, puisse mettre son expérience au service des OSER. Une telle chose n'est toutefois possible que si l'on augmente son budget.

M. Martial Bourquin, coauteur de la proposition de loi – Il faudrait peut-être orienter le produit des taxes créées par le texte vers l'Epareca.

M. Franck Montaugé. – Je m'interroge sur le rôle que pourraient jouer les établissements publics fonciers régionaux, les EPFR. Ceux-ci bénéficient en effet de moyens importants, qui les prédisposent peut-être plus que l'Epareca à intervenir dans des opérations de revitalisation des centres villes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je constate que la réflexion n'est pas encore complètement aboutie sur l'ingénierie en matière de réhabilitation des centres villes.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

Article 4

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – La disposition proposée concerne les propriétaires de logements situés au-dessus de commerces. L'amendement COM-27 prévoit de ne pas les taxer s'ils ne parviennent pas à les louer. J'y suis favorable.

M. Xavier Iacovelli. – Il faut savoir fixer des limites pour éviter une généralisation des cas particuliers. Je voterai contre cet amendement.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Une mesure similaire existe déjà pour les autres logements vacants. On ne fait ici que généraliser le dispositif aux périmètres des OSER. Par ailleurs, ce dispositif est très encadré.

L'amendement COM-27 est adopté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons maintenant trois amendements complémentaires de notre rapporteur Jean-Pierre Moga.

Article additionnel après l'article 13

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – L'amendement COM-37 tend à prévoir l'ajout de deux élus supplémentaires au sein de la commission nationale d'aménagement commercial.

L'amendement COM-37 est adopté et devient article additionnel.

Article 22

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Mon amendement COM-38 vise à permettre aux EPCI de ne pas réviser immédiatement leur schéma de cohérence territoriale – le SCOT – pour se mettre en conformité avec l’obligation d’intégrer au sein du document d’orientation et d’objectifs du SCOT un document d’aménagement artisanal et commercial, le DAAC.

M. Marc Daunis. – Il me paraît difficile de ne pas voter cet amendement, dès lors que le Sénat a adopté à l’unanimité la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l’urbanisme, dont François Calvet et moi-même étions les coauteurs. C’est avec enthousiasme qu’il nous faut voter cette disposition tout à fait bénéfique aux élus locaux.

L’amendement COM-38 est adopté.

Article additionnel après l’article 22

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Je propose de rendre le DAAC obligatoire dans les plans locaux d’urbanisme intercommunaux, avec une entrée en vigueur différée semblable à celle qui est prévue dans le précédent amendement.

M. Martial Bourquin. – En dehors des DAAC, il est impossible de créer de nouvelles surfaces commerciales qui permettent pourtant de lutter contre l’artificialisation des terres et de faire en sorte que naissent des zones commerciales à côté des centres villes.

L’amendement COM-39 est adopté et devient article additionnel.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je donne désormais la parole à notre collègue Arnaud Bazin sur les articles délégués au fond à la commission des finances.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis de la commission des finances. – L’article 3 prévoit l’introduction de taux réduits de TVA pour certains travaux conduits dans le périmètre des OSER. Il étend également à ces territoires l’application du dispositif « Pinel » qui prévoit une réduction d’impôt, sous certaines conditions, aux propriétaires qui investissent dans le logement intermédiaire.

La commission des finances a adopté un amendement visant à supprimer cet article, l’amendement COM-26. En effet, la création de taux réduits de TVA est strictement encadrée par une directive européenne de 2006. Quant au dispositif Pinel, il est efficace pour soutenir l’offre de logement dans les territoires où la demande est forte, mais n’est pas conçu pour les zones où le marché du logement n’est pas tendu. Cette position a déjà été affirmée par la commission des finances à plusieurs reprises, notamment au cours de l’examen de la dernière loi de finances.

L’article 9 créé un crédit d’impôt qui aide les commerçants à se former au numérique, d’une part, et à acquérir des équipements numériques, d’autre part.

La commission des finances a adopté un amendement à cet article, l’amendement COM-28, qui tend à abaisser de 30 000 euros à 5 000 euros le plafond du crédit d’impôt pour équipements numériques. Ce plafond nous paraissait très élevé, puisque le taux

d'aide s'élevait à 50 %. Avec un crédit d'impôt de 5 000 euros, le montant dévolu à l'équipement en appareils numériques pourra atteindre 10 000 euros.

L'article 12 comporte des mesures actuellement discutées dans un autre texte, la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise de nos collègues Claude Nougéin et Michel Vaspart, qui est inscrite à l'ordre du jour du Sénat demain après-midi.

Par coordination et sans nous prononcer sur le fond, nous proposons la suppression de cet article, puisque son dispositif sera examiné en séance. C'est l'objet de l'amendement COM-29.

L'article 26 introduit une contribution contre l'artificialisation des terres, qui porterait chaque année sur trois types de locaux : des locaux commerciaux d'au moins 400 mètres carrés, des locaux de stockage utilisés pour la livraison de biens commandés par voie électronique, et des surfaces de stationnement annexées ou non aux locaux précédemment mentionnés, d'une superficie d'au moins 200 mètres carrés.

Nous avons adopté deux amendements : le premier tend à supprimer la contribution aux locaux de stockage utilisés pour la livraison de biens commandés par voie électronique, parce que celle-ci est difficilement applicable. Il s'agit de l'amendement COM-30. Nous proposons cependant une solution alternative à l'article 27, car la commission des finances est très favorable à toutes les dispositions qui contribuent à rétablir l'équilibre entre commerce électronique et commerce physique.

Le second amendement, l'amendement COM-31 a pour objet d'éviter certains effets indésirables en relevant les seuils de la contribution, et d'appliquer la contribution aux seules surfaces de stationnement annexées à des locaux, eux-mêmes soumis à la contribution.

L'article tel qu'il a été adopté par notre commission prévoit donc que la contribution s'applique aux commerces d'une superficie supérieure à 2 500 mètres carrés, d'une part, et aux stationnements annexés d'une superficie supérieure à 500 mètres carrés, d'autre part. Il ne faut en effet pas défavoriser brutalement l'emploi commerçant dans les moyennes surfaces.

L'article 27 crée une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique. La commission des finances a constaté dans un quasi-consensus que cette taxe était très difficile à mettre en œuvre, car elle est assise sur le nombre de kilomètres parcourus pour la livraison.

Avec l'amendement COM-32 rectifié, nous avons adopté un dispositif différent, d'ailleurs déjà adopté par le Sénat dans le dernier projet de loi de finances : de même que les commerces traditionnels paient la taxe sur les surfaces commerciales, la TASCOM, nous proposons de taxer les entreprises du *e-commerce* à travers leurs locaux de stockage, ainsi que les « *drive* » qui ne sont que très partiellement taxés aujourd'hui.

La commission des finances n'a pas pour autant exclu d'envisager une taxe sur les livraisons qui soit assise sur un pourcentage de la valeur du bien. Cette piste reste à creuser.

L'article 28 permet aux communes de moduler la TASCOM. Nous l'avons adopté tout en retirant un dispositif qui s'appliquait sur les « *drive* », par coordination avec l'amendement adopté sur le précédent article. C'est l'objet de l'amendement COM-33.

L'article 29 aménage le régime des SIIC, les sociétés d'investissement immobilier cotées. Nous avons considéré qu'il était très délicat de viser certaines entreprises du secteur de la « pierre papier » sans traiter les autres entreprises de ce secteur soumis à une concurrence et à une forte mobilité des capitaux. L'amendement COM-34 a pour objet de supprimer cet article.

L'article 30 transpose aux périmètres des OSER le régime d'exonération d'impôt qui existe pour les entreprises nouvellement installées dans les zones de revitalisation rurale – les ZRR – ou les zones franches urbaines – les ZFU. Nous avons adopté deux amendements techniques, les amendements COM-35 et COM-36 qui tendent à transposer des dispositifs similaires dans des zones de ce type. D'une part, nous proposons d'éviter l'application de l'exonération à une entreprise qui ferait du « tourisme fiscal ». D'autre part, nous rappelons que ce régime est soumis au règlement européen *de minimis*, c'est-à-dire qu'une entreprise ne peut pas bénéficier de plus de 200 000 euros d'aides sur trois ans, montant déjà important.

Enfin, l'article 31 prévoit un gage qui n'appelle pas d'observation particulière.

M. Martial Bourquin, coauteur de la proposition de loi. – Les modifications proposées par la commission des finances risquent de faire sensiblement reculer le montant des recettes prévues par ce texte. On pensait en effet dégager 1 milliard d'euros par an pour financer les périmètres des OSER. Il faut maintenir un niveau de ressources élevé si l'on ne veut pas faire de ce texte une pétition de principe.

Prenons l'exemple de la mise en œuvre de la taxe sur les livraisons pour le commerce électronique : aujourd'hui, La Poste sait parfaitement déterminer le nombre de kilomètres parcourus pour le calcul des taxes en vigueur. Pourquoi les GAFA – Google, Apple, Facebook et Amazon – ne sauraient-ils pas le faire ?

Autre exemple : la contribution pour la lutte contre l'artificialisation des terres. On a fait en sorte de trouver une solution intelligente en taxant les bureaux, comme en région parisienne aujourd'hui. Pourquoi en limiter le dispositif et réduire d'autant les recettes ?

Les questions posées par la commission des finances sont légitimes mais mériteraient, me semble-t-il, d'être davantage creusées. L'enjeu est important : lorsque nous examinerons le projet de loi ELAN, nous aurons tout intérêt à nous appuyer sur cette proposition de loi pour intégrer certaines de ses dispositions dans le texte du Gouvernement. Pour convaincre le ministre et être pris au sérieux, il faut que ce texte reste applicable.

Mme Élisabeth Lamure. – Je suis tout à fait favorable à la taxation des entrepôts de *e-commerce*, d'autant plus que les recettes perçues permettront d'alimenter les OSER. Ne risque-t-on pas cependant de voir les sociétés du commerce électronique délocaliser leurs entrepôts en-dehors de nos frontières ? Cela priverait certains territoires de nombreux emplois. Par ailleurs, comment faites-vous la différence entre les biens commandés par voie électronique et ceux qui sont commandés de manière traditionnelle ?

Enfin, je trouve que la commission des finances est un peu chiche avec sa proposition de réduire le montant du crédit d'impôt pour les équipements des artisans et commerçants. Le dispositif ne me semble plus du tout incitatif.

Mme Catherine Conconne. – Je tiens à féliciter les auteurs de cette proposition de loi, qui est vitale pour beaucoup de territoires, en particulier pour l'outre-mer. Le texte est

bien pensé, précis, cohérent et répond aux réalités de terrain. Il fera taire tous ceux qui colportent la légende selon laquelle le Sénat est un « machin » qui ne sert à rien et qui est complètement « hors sol ».

Concernant la taxation du e-commerce, je précise que les territoires d'outre-mer ne disposent de quasiment aucun entrepôt de stockage. De fait, ces territoires ne pourront pas bénéficier de ressources liées à une pratique commerciale qui nous fait énormément de mal, puisqu'elle a conduit à la fermeture de 50 % des commerces situés dans le centre-ville de Fort-de-France. Je ferai également observer que toutes les marchandises livrées dans nos territoires, lorsque leur valeur n'excède pas 50 euros, ne sont pas taxées, si bien que nos collectivités ne perçoivent rien ! Si je peux comprendre qu'une taxe au kilomètre puisse être prohibitive concernant l'outre-mer, je suis en revanche favorable à une taxe forfaitaire de quelques euros.

Mme Catherine Procaccia. – A-t-on également envisagé de taxer la livraison par drone ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Je répondrai à Martial Bourquin que nous avons bien conscience de la nécessité de prévoir des moyens pour être à la mesure de l'ambition de ce plan. C'est pourquoi nous avons cherché à conserver l'essentiel de ce texte, tout en tenant compte des réglementations que notre pays s'est engagé à respecter.

S'agissant de la taxe sur les livraisons, j'ai évoqué la possibilité d'une taxe assise sur un pourcentage de la valeur des biens. On peut également envisager une taxe forfaitaire. D'ici l'examen du texte en séance, nous pourrions certainement avancer sur le sujet et trouver des modalités de taxation pragmatiques. Mais je le répète, la taxation au kilomètre pose un certain nombre de difficultés techniques.

En ce qui concerne la taxe sur les surfaces commerciales, nous avons relevé les seuils d'exonération par cohérence avec le dispositif mis en place en Île-de-France. Ce dernier rapporte aujourd'hui près de 600 millions d'euros par an, rien que pour cette région. D'ici l'examen du texte en séance, la commission des finances tentera de calculer de manière plus fine le rendement que l'on peut espérer de la taxe, telle qu'elle l'a modifiée.

La délocalisation des entrepôts constitue un risque réel. Il faudra expertiser cet aléa en examinant un peu plus précisément leur répartition géographique sur notre territoire.

Nous avons opéré la distinction entre biens commandés par voie électronique et biens commandés de manière traditionnelle pour éviter de taxer les entrepôts de stockage qui travaillent pour les grandes surfaces commerciales. L'objectif poursuivi est tout autant de rééquilibrer l'activité entre la périphérie des villes et les centres villes que d'assurer un meilleur équilibre entre commerce physique et commerce électronique.

Notre collègue Élisabeth Lamure s'est étonnée de la pingrerie de la commission des finances au sujet du crédit d'impôt pour les dépenses des commerçants liées à l'équipement numérique. Pourtant, l'étude d'impact évalue le coût de ce crédit d'impôt à 780 millions d'euros. Il nous semble donc plus raisonnable de l'abaisser à 5 000 euros.

Concernant les biens qui entrent sur notre territoire sans être taxés, il semblerait que l'Europe ait pris récemment conscience de la nécessité de réagir. Notre réflexion doit s'inscrire dans ce cadre européen.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur. – Je tiens à remercier le rapporteur de la commission des finances pour le travail accompli. Je répèterai ce qu'a dit Martial Bourquin : un bon niveau de recettes est nécessaire à l'efficacité du dispositif !

Il faut continuer à travailler sur une taxation du commerce par voie électronique qui soit proportionnée au montant de la marchandise, voire forfaitaire. Il faut faire preuve d'audace et de volontarisme, car cette proposition de loi est le texte le plus cosigné au Sénat depuis près de trente ans, avec plus de 230 coauteurs. Nous avons l'obligation de réussir !

Article 3 (précédemment réservé)

L'amendement COM-26 est adopté et l'article n° 3 est supprimé.

Article 9 (précédemment réservé)

L'amendement COM-28 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 (précédemment réservé)

L'amendement COM-29 est adopté et l'article 12 est supprimé.

Article 26 (précédemment réservé)

Les amendements COM-30 et COM-31 sont adoptés.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27 (précédemment réservé)

L'amendement COM-22 rectifié quater n'est pas adopté.

L'amendement COM-32 rectifié est adopté.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 28 (précédemment réservé)

L'amendement COM-33 est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 29 (précédemment réservé)

L'amendement COM-34 est adopté ; l'amendement COM-23 rectifié quater devient sans objet.

L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 30 (précédemment réservé)

Les amendements COM-35 et COM-36 sont adoptés.

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 31 (précédemment réservé)

L'article 31 est adopté sans modification.

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

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

Chapitre Premier			
Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	8	Obligation nationale de préservation de la vitalité des centres villes justifiant des dérogations ciblées.	Adopté
M. MOGA, rapporteur	9	Prise en compte de l'artisanat, de l'animation culturelle et de l'attractivité touristique.	Adopté
M. BAZIN	24	Obligation d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle appartient	Adopté
M. MOGA, rapporteur	10	Prise en compte du secteur artisanal dans la définition du périmètre de l'opération de sauvegarde.	Adopté
M. MOGA, rapporteur	11	Majoration de la surface du périmètre de sauvegarde pour les communes de moins de 10 000 habitants	Adopté
Mme FÉRAT	3	Mention expresse des départements dans les opérations OSER.	Adopté avec modification
M. MOGA, rapporteur	12	Prise en compte de l'artisanat, de l'animation culturelle et de l'attractivité touristique.	Adopté
Chapitre II			
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	25	Suppression de l'intervention de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) dans les périmètres de revitalisation.	Rejeté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	26	Suppression de l'article 3 prévoyant l'application de taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée pour des travaux conduits dans le périmètre des opérations de sauvegarde.	Adopté
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	27	Dispense de la taxe sur les logements vacants dans les communes signataires d'une convention OSER en cas de vacance du local indépendante de la volonté du contribuable	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FÉRAT	4	Information du département en cas de projet de déménagement des services publics	Adopté avec modification
Chapitre III			
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LELEUX	2	Intervention de l'ABF dans le périmètre des opérations de sauvegarde.	Adopté
Mme MONIER	5	Allongement du délai d'intervention de l'ABF	Rejeté
Mme MONIER	6	Précision rédactionnelle	Rejeté
Mme MONIER	7	Précision rédactionnelle	Rejeté
Chapitre IV			
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	13	Assouplissement permettant le financement d'opérations de revitalisation commerciale dans des communes qui ne bénéficient pas d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation.	Adopté

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	28	Réduction du plafond de dépenses d'équipement numérique éligibles au crédit d'impôt pour la modernisation commerciale et artisanale	Adopté
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	29	Suppression de l'article par coordination avec proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise examinée le 7 juin prochain en séance publique.	Adopté
Chapitre V			
Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	14	Consultation des agences du commerce	Adopté
M. MOGA, rapporteur	15	Consultation des représentants des chambres consulaires sans en faire des membres des CDAC	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	37	Renforcement de la présence des élus locaux dans la CNAC	Adopté
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	16	Suppression de la substitution de la décision de la CNAC par celle de la CDAC	Adopté
Article 19			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	17	Suppression du droit d'opposition du préfet à la décision de la CDAC	Adopté avec modification

Article 20			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	18	Rédactionnel	Adopté
Article 21			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	21	Suppression de l'article	Adopté
M. MOGA, rapporteur	19	Codification du dispositif au sein du code de commerce	Retiré
M. MOGA, rapporteur	20	Consultation des communes et EPCI concernés par une mesure d'extension du moratoire	Retiré
Chapitre VI			
Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	38	Entrée en vigueur différée de l'obligation de se doter d'un DAAC au sein du SCOT	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOGA, rapporteur	39	Obligation, avec entrée en vigueur différée, de se doter d'un DAAC au sein d'un PLUI	Adopté
Chapitre VII			
Article 26			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	30	Suppression des locaux de stockage destinés au commerce électronique du champ de la taxe sur l'artificialisation des sols, au bénéfice d'une taxation spécifique des entrepôts pour le stockage de biens commandés par voie électronique prévu à l'article 27.	Adopté
M. BAZIN	31	Limitation du paiement de la contribution aux locaux de stationnement annexés à des locaux soumis à la contribution et relèvement des seuils d'exonération à 2 500 mètres carrés pour les locaux commerciaux et à 500 mètres carrés pour les espaces de stationnement.	Adopté

Article 27			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Philippe DOMINATI	22	Suppression de l'article 27 prévoyant une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique	Rejeté
M. BAZIN	32	Remplacement de la taxation des livraisons liées au commerce électronique par un prélèvement analogue à la TASCOM, mais pesant exclusivement sur les locaux de stockage utilisés par les plateformes de e-commerce et les « drive ».	Adopté
Article 28			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	33	Coordination avec l'amendement adopté à l'article 27 qui prévoit d'assujettir les drives à une taxation spécifique.	Adopté
Article 29			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	34	Suppression de l'article 29 relatif au régime fiscal des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)	Adopté
M. Philippe DOMINATI	23	Suppression des alinéas 3 à 6 de l'article 29.	Satisfait ou sans objet
Article 30			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAZIN	35	Limitation des effets d'aubaine pour les entreprises qui bénéficieraient du dispositif fiscal prévu par l'article 30 qui s'inspire, pour les centres-villes du régime des zones de revitalisation rurale et des zones franches urbaines.	Adopté
M. BAZIN	36	Application du règlement de minimis, avec un plafonnement de l'aide à 200 000 € par entreprise sur une période de trois ans, pour garantir la compatibilité européenne de l'article 30.	Adopté

**Proposition de résolution européenne en faveur de la préservation d'une
Politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens
budgétaires - Examen des amendements de séance**

M. Franck Montaugé, corapporteur. – L'amendement n° 11 a pour objet de rappeler l'importance de tenir compte des attentes sociétales pour l'élaboration de la future politique agricole européenne, la PAC.

Or la Commission européenne a organisé une très large consultation publique à compter de février 2017 en vue de l'élaboration de la nouvelle PAC. Elle en a révélé les conclusions en juillet 2017 et les a prises en compte pour élaborer ses propositions.

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

M. Franck Montaugé, corapporteur. – L'amendement n° 4 vise à rappeler que la PAC est une condition essentielle de la souveraineté alimentaire européenne et qu'elle contribue au renforcement de la résilience et de la durabilité de notre agriculture.

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

M. Franck Montaugé, corapporteur. – L'amendement n° 6 tend à proposer un rééquilibrage budgétaire en prévoyant une convergence totale des aides, leur plafonnement obligatoire et une meilleure conditionnalité environnementale et sociale.

Les propositions de la Commission européenne vont déjà très loin dans le sens d'un plafonnement des aides, puisqu'un tel plafond serait fixé à 100 000 euros par exploitation pour les aides directes, plafond dégressif à compter d'un seuil de 60 000 euros. Elles prévoient également une plus grande convergence des niveaux de paiement direct entre les États membres. Enfin, la conditionnalité environnementale et sociale est déjà très largement prise en compte à l'heure actuelle par la PAC.

Nous sommes donc défavorables à l'amendement.

M. Marc Daunis. – Nous allons mener un combat, loin d'être gagné, sur les montants versés à la France au titre de la PAC. Tâchons de nous montrer responsables dans nos demandes pour ne pas passer pour de doux utopistes ou de fieffés égoïstes !

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

M. Franck Montaugé, corapporteur. – La proposition de résolution prévoit que la PAC dispose *a minima* d'un budget stable en euros.

L'amendement n° 5 tend *a contrario* à préciser que les éventuels ajustements budgétaires ne se fassent pas au détriment du deuxième pilier. L'amendement vise à établir un nouveau positionnement du Sénat sur les questions budgétaires, en reconnaissant que celui-ci est prêt à accepter une baisse du budget de la PAC.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. Franck Montaugé, corapporteur. – L'alinéa 21 de la proposition de résolution précise que le « règlement Omnibus » n'a constitué qu'une étape dans la voie de la

sécurisation des revenus des agriculteurs grâce à une palette plus large d'instruments, notamment assurantiels. Ce règlement a, entre autres, diminué le seuil de déclenchement de l'assurance climatique à 20 % des pertes contre 30 % auparavant. Le subventionnement public pour en couvrir les coûts a été porté à 70 % contre 65% précédemment.

L'amendement a pour objet de dénoncer ce mécanisme, car il reviendrait à financer des assurances privées par de l'argent public. Nous préconisons, quant à nous, la mise à disposition d'une boîte à outils en matière de gestion des risques auxquels les agriculteurs sont confrontés. La notion d'assurance ne doit donc pas être écartée.

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

M. Franck Montaugé, corapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié *quater* vise à favoriser le développement des circuits d'approvisionnement de proximité, en appelant à un assouplissement des règles des marchés publics. L'idée est de privilégier les produits locaux, notamment dans la restauration collective.

Le droit européen applicable à la passation des marchés publics dispose qu'il ne peut être fait référence, dans les spécifications techniques d'un marché, à une provenance déterminée qui caractériserait les produits, ce qui aurait pour effet de favoriser ou d'éliminer certains produits, et de contrevenir ainsi aux règles du marché intérieur. Certaines dérogations sont néanmoins d'ores et déjà prévues par le droit européen pour favoriser des PME locales, comme les critères environnementaux ou sociaux.

S'il n'entre pas *stricto sensu* dans la définition de la PAC et des règlements concernés, ce sujet est absolument essentiel et doit être défendu par le Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié quater.

M. Daniel Gremillet, corapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié *bis* tend à décliner le premier pilier de la PAC dans les régions ultrapériphériques. Cet outil a fait ses preuves en faveur du développement de l'agriculture en outre-mer. C'est pourquoi il faut le conserver et demander la stabilité de sa dotation budgétaire sur la période.

Mme Catherine Conconne. – Je soutiens cet amendement, d'autant plus que l'on annonce la baisse de 5 % du montant des primes d'éloignement du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité, le POSEI.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié bis.

M. Daniel Gremillet, corapporteur. – La présente proposition de résolution n'est pas un texte spécifiquement dédié à la reconnaissance d'un droit des peuples à l'alimentation ou d'un nouveau principe juridique en droit international. Il s'agit plutôt d'une proposition opérationnelle strictement centrée sur la politique agricole commune.

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

M. Daniel Gremillet, corapporteur. – L'amendement n° 9 vise à supprimer la notion de « recherche de débouchés à l'exportation » et à préciser que la promotion internationale des produits européens ne doit concerner que les produits à forte valeur ajoutée. La proposition de résolution ne saurait opposer les filières et leurs stratégies à l'exportation. Son ambition est de rechercher l'accord le plus unanime possible.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

M. Daniel Gremillet, corapporteur. – Nous demandons le retrait de l'amendement n° 10, car son adoption contredirait la position unanime de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques sur la proposition de résolution. À défaut, nous y serions défavorables.

Je rappelle que la proposition de résolution prévoit déjà que la Commission européenne veille au respect de l'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de production pour les produits importés des pays tiers.

M. Joël Labbé. – Je maintiens mon amendement. Les produits alimentaires devraient être exclus des accords de commerce internationaux.

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

M. Daniel Gremillet, corapporteur. – L'amendement n° 12 a pour objet de demander le report du calendrier des négociations en cours sur la PAC à une date postérieure aux élections des représentants du Parlement européen. Voter cet amendement affaiblirait la position française. Nous y sommes défavorables.

M. Marc Daunis. – Je ne suis pas persuadé que les résultats des prochaines élections européennes nous donnent des marges de manœuvre supplémentaires. Il ne serait donc pas très opportun de voter cet amendement sur un plan strictement tactique.

M. Joël Labbé. – Il faut rester optimiste et faire en sorte que l'Europe avance en dehors des populismes et des nationalismes. À la veille des élections européennes, il faut débattre de cet enjeu crucial qu'est le budget de la PAC.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. Roland Courteau. – Messieurs les rapporteurs, pourrait-on m'assurer que la rédaction actuelle de la proposition de résolution satisfait la demande que j'ai formulée en avril dernier devant la commission des affaires européennes ?

À l'époque, j'avais mis en avant l'initiative « 4 pour 1 000 » qui vise à encourager le stockage du carbone dans les sols agricoles et forestiers pour contrebalancer les émissions de CO₂ dans l'atmosphère, et fertiliser les sols agricoles dégradés. L'Institut national de la recherche agronomique évalue le potentiel de stockage du carbone dans l'Union européenne à 115 millions de tonnes par an. Rémunérer les agriculteurs à hauteur de 30 euros par tonne de carbone stocké ne représenterait qu'une hausse de 6 % du budget de la PAC, alors même que l'intérêt économique et environnemental de la mesure est primordial.

M. Franck Montaugé, corapporteur. – Tout à fait, l'alinéa 29 de la résolution prévoit la mise en place à l'échelon européen d'une prestation pour service environnemental ou écosystémique qui engloberait votre proposition de séquestration du carbone.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Proposition de résolution européenne			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	11 rect.	L'amendement rappelle l'importance de prendre en compte les attentes sociétales dans l'élaboration de la future PAC et appelle le Gouvernement à associer la société civile dans la négociation et la mise en œuvre de la PAC.	Défavorable
M. LABBÉ	4 rect. bis	L'amendement rappelle que la PAC est une condition essentielle de la souveraineté alimentaire européenne et pour le renforcement de la résilience et de la durabilité de l'agriculture européenne.	Favorable
M. LABBÉ	6 rect. bis	L'amendement propose de rééquilibrer le budget dans le sens d'une convergence totale des aides, d'un plafonnement obligatoire de celles-ci par actif non salarié et d'une meilleure conditionnalité environnementale et sociale.	Défavorable
M. LABBÉ	5 rect. bis	L'amendement refuse que les ajustements budgétaires ne se fassent au détriment du deuxième pilier.	Défavorable
M. LABBÉ	7 rect.	L'amendement propose de remplacer la mention des instruments assurantiels pour sécuriser les revenus des agriculteurs contre la volatilité du marché par des mécanismes de régulation des prix et des volumes, le renforcement du rôle des agriculteurs dans la chaîne alimentaire et une meilleure rémunération des services environnementaux.	Défavorable
M. DECOOL	2 rect. septies	L'amendement appelle à la nécessité d'adapter le droit de la concurrence dans le but de favoriser le renforcement de circuits de proximité.	Favorable
M. THÉOPHILE	3 rect. quater	L'amendement confirme l'attachement du Sénat aux mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques. Il demande la stabilité du budget du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).	Favorable
M. LABBÉ	8 rect.	L'amendement propose de faire référence à l'attachement du Sénat au « droit des peuples à l'alimentation » à prendre en compte dans les échanges internationaux de l'Union européenne	Défavorable
M. LABBÉ	9 rect. bis	L'amendement précise que la recherche de débouchés à l'exportation ne saurait être faite que sur des produits « à forte valeur ajoutée ».	Défavorable
M. LABBÉ	10 rect. bis	L'amendement invite à remettre en cause les accords de libre-échange en cours de négociations avec le CETA, le Mercosur, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.	Défavorable
M. LABBÉ	12 rect.	L'amendement demande un report du calendrier des négociations en cours sur la PAC à une date postérieure aux élections des représentants du Parlement européen.	Défavorable

Organismes extraparlimentaires - Désignation de candidats

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre commission des affaires économiques doit désigner deux titulaires pour siéger à la commission supérieure du numérique et des postes. Lors de la réunion de notre commission le mercredi 13 décembre dernier, nous avons proposé la candidature de Mme Patricia Morhet-Richaud et de M. Pierre Louault.

La validation de ces nominations était toutefois suspendue à la discussion engagée avec l'Assemblée nationale sur cet organisme. Je vous propose à présent de confirmer la nomination de Patricia Morhet-Richaud, et de confier le second poste de titulaire à Denise Saint-Pé.

La commission désigne Mmes Patricia Morhet-Richaud et Denise Saint-Pé, en tant que titulaires, au sein de la commission supérieure du numérique et des postes.

Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable - Délégation au fond de l'examen d'articles

Mme Sophie Primas, présidente. – Certains articles du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable relèvent de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, notamment sur le gaspillage alimentaire.

Nous leur déléguons donc les articles 11 *ter*, 11 *septies* B, 11 *sexdecies*, 12, 12 *bis* A, 12 *bis*, 12 *ter*, 12 *quater*, 12 *quinquies*, 15 *bis* et 16 B.

La réunion est close à 11 h 35.

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 h 55.

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

COMMISSION DES 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

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd’hui M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie, que j’ai eu la joie de connaître dans une fonction similaire au Maroc dans une période sensible.

Depuis votre dernière audition devant notre commission, le 25 janvier 2017, la Turquie poursuit son évolution intérieure préoccupante et semble s’éloigner de l’Occident. Sur un plan intérieur tout d’abord, un vaste mouvement de répression touche notamment les Kurdes. De nombreuses restrictions à la liberté d’expression sont observées. Des condamnations très lourdes ont été prononcées à l’encontre de journalistes. Des parlementaires et intellectuels sont également incarcérés. L’insatisfaction de la population n’est pas mesurable et ne trouve pas les moyens de se structurer. Enfin, la situation économique de la Turquie se dégrade rapidement. Vous nous direz, dans ce contexte, quelle est votre analyse des élections présidentielles et législatives anticipées, annoncées pour le 24 juin prochain.

Sur le plan diplomatique, les points de tension avec l’Union européenne sont nombreux. Le dossier chypriote est dans l’impasse. La Turquie est devenue un partenaire de plus en plus difficile pour ses alliés. L’opération en Syrie a créé des tensions au sein de l’OTAN. Quels sont les objectifs et les conséquences de l’intervention turque en Syrie ? Quelle est la portée réelle du rapprochement de la Turquie avec la Russie et quelles sont ses relations avec l’Iran ?

Enfin, s’agissant de nos relations avec la Turquie, où en est la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 sur le contrôle des flux des réfugiés ? Nos sujets d’intérêt commun avec la Turquie sont essentiels : lutte contre le terrorisme, partenariats économiques... Quelles sont les premières suites de la rencontre entre les présidents Macron et Erdogan en janvier dernier ? En particulier, comment ont été perçus, en Turquie, les propos du président de la République, qui a déclaré vouloir « sortir de l’hypocrisie » du processus d’adhésion, ouvrant peut-être la voie à une nouvelle forme de partenariat ? La Turquie est un grand pays, mais très complexe. Il a d’ailleurs fait récemment l’objet d’une Une controversée d’un grand hebdomadaire français.

M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie. – Je suis très heureux de me retrouver devant vous aujourd’hui. Il s’agit de ma deuxième audition devant votre Commission en moins de 18 mois, témoignant de l’intérêt que porte le Sénat à ce pays et la reconnaissance de son rôle dans la région. La Turquie est plus que jamais sous les projecteurs de l’actualité avec les élections du 24 juin prochain. Avant de revenir sur les principaux

enjeux actuels de la relation bilatérale, je souhaite dresser tout d'abord un tableau de la situation en Turquie.

I) Un pays soumis à de fortes tensions

1) Lors de mon audition en 2017, j'avais indiqué que les turbulences traversées par la Turquie suscitaient de l'inquiétude. Ce diagnostic reste malheureusement pleinement valable.

- Tout d'abord, **la menace terroriste reste prégnante**. Il s'agit du pays européen le plus touché par le terrorisme ces dernières années, même s'il n'y a plus eu d'attaques majeures depuis le 1^{er} janvier 2017. Les groupes terroristes sont nombreux : Daech, le PKK, le DHKP-C mais également la mouvance güleniste jugée responsable par Ankara du coup d'Etat avorté de juillet 2016. Deux menaces sont perçues par Ankara comme « existentielles » : le PKK car c'est une remise en cause de l'intégrité du territoire, le mouvement güleniste car il porte atteinte à la stabilité de l'État et de ses institutions.

- **Ce pays s'éloigne de plus en plus de l'Europe et de nos valeurs** que sont l'Etat de droit, les libertés fondamentales et les droits de l'Homme. La Commission européenne estime ainsi que, depuis l'instauration de l'état d'urgence, 150 000 personnes ont été placées en détention, 78.000 ont été arrêtées, 110 000 fonctionnaires ont été limogés. Il s'agit du pays ayant le plus grand nombre de journalistes en prison ; plusieurs parlementaires sont incarcérés.

Cette tendance ne date pas de la tentative de putsch, qui a eu néanmoins un effet accélérateur. Beaucoup estiment que 2013 a constitué une année de rupture avec la répression du mouvement protestataire du parc de Gezi et la lutte fratricide engagée par RT Erdogan contre le mouvement Gülen, son ancien allié.

- La société est très polarisée, comme l'ont révélé le référendum sur la Constitution organisé en avril 2017 et son résultat très serré. Il existe aujourd'hui parmi un certain nombre de gens un sentiment de peur et un réflexe d'autocensure. Des centaines de personnes ont par exemple été arrêtées pour avoir critiqué les opérations militaires à Afrin : elles ont été accusées d'être complices des « terroristes ».

En toile de fond, on sait que le Président Erdogan entend promouvoir une « nouvelle Turquie », reposant sur un modèle conservateur, nationaliste et imprégné de religion, avec pour objectif de faire de la Turquie une des 10 plus grandes puissances de la planète à l'échéance 2023, année du centenaire de la République.

- Par ailleurs, **l'environnement régional est particulièrement déstabilisant pour ce pays**. Il est ainsi frappé de plein fouet par le chaos syrien, à travers les 3,5 millions de réfugiés syriens présents sur son sol et la menace du PYD que la Turquie considère comme la branche syrienne du PKK. Aussi la priorité numéro un d'Ankara est de lutter contre la menace du séparatisme kurde. C'est notamment pour cette raison qu'elle est intervenue dans le Nord de la Syrie, lors des opérations « Bouclier de l'Euphrate » puis « Rameau d'olivier » à Afrin. Les Turcs sont engagés également en Irak afin de lutter contre le PKK, notamment dans le mont Qandil qui abrite le quartier général de ce groupe terroriste.

Cette lutte contre le PKK est source de tensions avec les Etats-Unis, accusés de soutenir les Forces Démocratiques Syriennes dont l'ossature serait composée de combattants

du « PKK/PYD ». De même, la Turquie estime que les pays européens n'en font pas assez dans la lutte contre le PKK.

- **La situation économique suscite enfin beaucoup d'inquiétude.** Certes, en 2017, la croissance était de 7,4%, la plus forte parmi les pays émergents. Mais en réalité, l'économie turque est en surchauffe. L'inflation est désormais à deux chiffres – à 11% -, les déficits se creusent, la livre turque a perdu 20% de sa valeur par rapport au dollar depuis le début de l'année. Une crise de financement externe est un risque qu'on ne peut exclure, d'autant plus que ce pays n'a pas une perception très positive auprès des investisseurs étrangers. Ces derniers ont été par exemple inquiets de certaines déclarations mettant en doute l'indépendance de la Banque centrale ou la nécessité d'augmenter les taux d'intérêt pour endiguer l'inflation.

2) C'est dans ce climat de tension que vont se tenir les **élections du 24 juin**, initialement prévues en novembre 2019. C'est la première fois que se dérouleront simultanément les élections présidentielles et législatives. Elles conduiront à mettre en œuvre la nouvelle Constitution qui supprimera le poste de Premier ministre et donnera plus de pouvoirs au Président de la République. Je rappelle que la Commission de Venise, au sein du Conseil de l'Europe, a jugé que cette Constitution constituait un recul pour la démocratie et l'équilibre des pouvoirs en Turquie.

Six personnalités sont candidates pour le scrutin présidentiel, dont une est en prison. On distingue deux alliances pour les législatives : d'une part, le parti AKP allié au parti ultranationaliste MHP; d'autre part, le parti kémaliste CHP, le « bon parti » (Iyi) créé par Mme Akşener, le parti Saadet (islamo-conservateur) et le parti démocrate. Cette deuxième alliance prône une sortie de l'état d'urgence et le retour au régime parlementaire tandis que l'alliance soutenant RT. Erdogan promet la stabilité du pays grâce à l'instauration d'un régime fort.

Beaucoup d'observateurs estiment que la campagne, menée dans le cadre de l'état d'urgence et avec le contrôle de nombreux médias par des proches du pouvoir, est très difficile pour l'opposition. Beaucoup aussi considèrent que ces élections seront moins une compétition entre des programmes politiques qu'un nouveau plébiscite pour ou contre Erdogan, un an après le référendum sur l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Plusieurs scénarii sont possibles, y compris celui d'une « cohabitation à la turque », dans lequel le Président Erdogan serait réélu mais sans majorité au Parlement. Les principales clés de ce scrutin me semblent être les suivantes :

- Y aura-t-il un second tour à la présidentielle (prévu dans le cas le 8 juillet) ? RT Erdogan cherchera à gagner dès le premier tour, comme c'était le cas en 2014. Il sait que si un deuxième tour est nécessaire, il devra faire face à un front uni contre lui.

- Quel sera le score du HDP, le parti pro-kurde, aux législatives ? Sera-t-il supérieur ou inférieur à 10%, seuil nécessaire pour entrer au Parlement ? S'il dépasse les 10%, il y a de fortes chances que le Président n'ait pas alors la majorité au Parlement.

- Comment le scrutin se déroulera-t-il ? Certains mentionnent le risque de fraudes. D'autres s'inquiètent de la mise en œuvre de la nouvelle loi électorale qui permet par exemple de faire fermer des bureaux de vote pour des raisons de sécurité.

- Enfin, quel sera le facteur essentiel du vote ? Le souci de la stabilité, l'adhésion au projet d'une nouvelle Turquie ? Ou au contraire le souci de tourner la page et de restaurer l'Etat de droit ? Quel sera aussi le rôle joué par la détérioration de la situation économique alors que jusqu'à présent, à toutes les élections, les succès de l'AKP étaient largement liés aux bonnes performances économiques du pays.

Il s'agit à mes yeux de l'élection la plus importante depuis que l'AKP a pris le pouvoir en 2002 et elle marquera une césure fondamentale dans l'histoire politique de ce pays, quel qu'en soit le résultat.

II) Quels sont les principaux enjeux actuels de la relation franco-turque ?

1) Depuis un an, le Président de la République a souhaité établir avec la Turquie un dialogue « exigeant et lucide », constatant que ce pays s'éloignait de nos valeurs mais que nous partagions avec lui certains intérêts. D'où la volonté du Président Macron de nouer une relation personnelle avec son homologue turc. Ils ont ainsi eu une vingtaine d'échanges téléphoniques et se sont rencontrés trois fois, dont une visite officielle à Paris le 5 janvier dernier. Même si le dialogue avec la Turquie est parfois difficile, ce pays reste pour nous un partenaire stratégique et incontournable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la Turquie contribue à notre sécurité nationale. Depuis septembre 2014, 220 Français partis rejoindre Daech (des combattants et leurs familles) ont été arrêtés en Turquie et renvoyés en France pour y être judiciairisés. Par ailleurs, la Turquie continue à empêcher l'arrivée de migrants sur les îles grecques. L'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie fonctionne globalement bien, même s'il a été critiqué. La Turquie est aussi un partenaire incontournable à l'évidence dans toute solution au conflit syrien en raison de sa présence militaire sur le terrain et de sa participation au processus d'Astana. Enfin, elle représente un marché important pour nos entreprises. C'est le quatrième client de la France, hors Union européenne et Suisse. Nous avons un volume d'échanges (14 MdsE) plus élevé avec la Turquie qu'avec l'Inde. 450 entreprises françaises sont présentes en Turquie, représentant 100 000 emplois.

Je n'oublie pas non plus les liens humains très forts entre nos deux pays avec, par exemple, les 600 à 700 000 citoyens turcs vivant en France (dont la moitié ont la double nationalité) ou les lycées francophones formant en Turquie environ 10 000 élèves chaque année et qui restent pour nous un outil d'influence très important dans ce pays.

La stratégie de la France est de rester engagée aux côtés de la Turquie, dans un dialogue régulier et exigeant. Il ne faut pas oublier en effet que notre stabilité passe aussi par celle de ce pays et que nous avons tout intérêt à maintenir son ancrage à l'Europe.

2) **Quatre grands enjeux** structurent aujourd'hui les relations entre la France et la Turquie.

- Il s'agit, tout d'abord, de la **question de l'Etat de droit**. La France est solidaire du combat mené par la Turquie contre toutes les formes de terrorisme. Nous avons par exemple renforcé ces derniers temps notre lutte contre l'organisation terroriste du PKK et ses réseaux de financement. Toutefois, nous considérons que cette lutte contre le terrorisme doit toujours s'inscrire dans le respect de l'Etat de droit. Nous sommes donc préoccupés face aux atteintes répétées à la liberté d'expression en Turquie, à des arrestations perçues parfois comme arbitraires ou aux difficultés de fonctionnement de la justice. La question est

aujourd'hui de savoir si les élections du 24 juin conduiront à la poursuite de la situation actuelle ou si elles permettront un retour progressif à une situation plus normale et apaisée.

- La deuxième thématique est la **question syrienne**. Depuis 2011, la France et la Turquie partagent de très fortes convergences de vues sur la crise syrienne. Elles sont toutes deux attachées à la défense de l'unité et de l'intégrité territoriale de ce pays et souhaitent une solution politique durable pour la Syrie définie dans le cadre onusien et non pas dans le format d'Astana. Elles ont toutefois une divergence fondamentale sur le rôle attribué aux Forces démocratiques syriennes (FDS), composées de combattants kurdes et arabes. Nous considérons que les FDS sont le meilleur partenaire pour éradiquer Daech en Syrie alors que les Turcs estiment que les FDS sont le faux-nez du PKK. La relation bilatérale a ainsi été mise sous tension avec l'intervention militaire à Afrin et la réception à l'Élysée, le 29 mars dernier, d'une délégation des FDS. Nous avons indiqué aux Turcs combien nous étions très attachés à leur sécurité, sur leur territoire tout comme à leurs frontières, mais que nous avions, nous aussi, à protéger nos propres intérêts de sécurité. Nous savons en effet que plusieurs attentats à Paris ont été planifiés depuis Raqqa et la prise rapide de cette ville avec l'aide des FDS était pour nous une priorité. La partie turque nous répond qu'il ne faut pas combattre Daech avec une autre organisation terroriste et que la France et les Etats-Unis ont fait le choix du mauvais partenaire en ayant recours aux FDS plutôt qu'à l'Armée syrienne libre (ASL) encadrée par les forces turques. Cette divergence n'empêche pas pour autant la poursuite de notre dialogue sur l'ensemble du dossier syrien.

Les enjeux des prochaines semaines portent sur le sort de la ville de Manbij (Ankara demande à Washington que les YPG puissent se retirer à l'Est de l'Euphrate) et l'avenir de la région d'Idlib (la Turquie, présente sur place, redoute une éventuelle offensive du régime qui entraînerait une crise humanitaire et une nouvelle vague de réfugiés sur son sol). Au plan politique, la Turquie se veut un « pont » entre le format d'Astana et les pays de la coalition, rejoignant notre souhait d'avoir une meilleure coordination entre le *small group* et le processus d'Astana. Ce sont, là encore, des sujets où nos deux pays vont continuer leur concertation.

- 3^{ème} enjeu : **la question européenne**. Pour la Turquie, l'adhésion à l'Union européenne reste un objectif stratégique. Toutefois, lors de la visite du Président Erdogan à Paris, le Président de la République a rappelé l'impossibilité d'aller de l'avant dans les conditions actuelles, proposant de réfléchir à la définition d'un cadre de partenariat qui soit plus réaliste. Les réactions ont été assez vives en Turquie, même si j'ai rappelé que la France ne demandait ni l'arrêt du processus d'adhésion ni la suspension formelle des négociations. Nous souhaitons mettre en place une approche pragmatique, en travaillant ensemble dès aujourd'hui sur toute une série de sujets sur lesquels nous avons un intérêt évident à coopérer : la politique étrangère, le contre-terrorisme, les migrations, l'énergie, les échanges d'étudiants, etc. Nous ne pourrions pas faire davantage dans la relation UE/Turquie tant qu'il n'y aura pas des progrès significatifs en matière d'Etat de droit et tant que les différends bilatéraux avec certains Etats membres (notamment Allemagne et Pays-Bas) n'auront pas été résolus.

Un des enjeux majeurs de l'après-24 juin sera donc de tenter de définir une relation euro-turque plus pragmatique et apaisée, en évitant bien sûr toute idée de rupture. Cette relation est en réalité comme celle d'un vieux couple qui vit depuis longtemps ensemble, qui se dispute souvent mais qui sait qu'il ne peut pas divorcer car le prix en serait trop élevé pour les deux parties.

Il est vrai dans ce contexte que la Turquie, déçue par sa relation avec l'UE et les Etats-Unis, s'est tournée depuis deux ans vers l'Eurasie et notamment vers la Russie. Le rapprochement entre Ankara et Moscou s'illustre à travers le dossier syrien (Astana), l'acquisition en cours de missiles S 400 ou la construction de la première centrale nucléaire en Turquie, avec une technologie russe. Toutefois il ne faut pas y voir à mon avis la recherche d'une alliance de substitution à l'OTAN. De même, la Turquie sait combien elle a besoin de l'Europe (tout comme nous avons besoin d'elle) car l'Europe est son premier investisseur étranger, son premier partenaire commercial, son premier fournisseur de technologies et son premier pourvoyeur de touristes.

- **La question arménienne** reste un sujet épidermique qui a souvent pris en otage dans le passé l'ensemble de la relation bilatérale. Deux points sont particulièrement sensibles pour Ankara. Tout d'abord une éventuelle pénalisation de la négation des crimes de génocide. La Turquie rappelle que le Conseil constitutionnel a annulé à deux reprises une loi sur ce sujet et elle verrait donc de façon hostile toute nouvelle initiative parlementaire. Par ailleurs, la possible instauration d'une journée de commémoration du génocide arménien – engagement du Président de la République pendant sa campagne et dont il a confirmé qu'il serait tenu – pourrait constituer une source de tension importante entre les deux pays.

En conclusion, la Turquie est clairement à la croisée des chemins et à un tournant de son histoire politique avec les élections du 24 juin. Ce pays reste un partenaire incontournable pour la France, même s'il peut paraître parfois difficile et si son image à l'étranger est dégradée. Nos deux pays ont besoin mutuellement de se parler et de travailler ensemble. Aussi, il me semblerait très utile qu'une mission du Sénat (Commission des Affaires étrangères, groupe d'amitié) se rende cet automne dans ce pays pour mieux en comprendre les évolutions et pour y faire passer nos messages.

M. Joël Guerriau. – Quelle est la place des élus kurdes sur le plan national ? Quels sont les risques si le HDP obtient moins de 10% des voix ? En outre, nous venons de voter la loi de programmation militaire. Quelle est l'évolution du budget militaire de la Turquie ?

M. Ladislas Poniatowski. – Je me réjouis de la position du Président de la République concernant la Turquie. Pouvez-vous nous en dire plus sur les missiles S 400, dont la commande a fait l'objet d'annonces multiples de la part de la Turquie et de la Russie. Mais depuis, on a l'impression que les choses ne bougent pas.

M. Michel Boutant. – La Turquie est-elle le maillon faible de l'OTAN ? Ne faut-il pas veiller à l'y maintenir, non seulement en raison de sa situation géopolitique, mais également de ses liens avec le monde musulman ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Votre présentation confirme la volonté d'Erdogan de remettre en cause la République voulue par Atatürk. Il semble probable qu'il réussisse son coup de poker : les médias sont muselés, tout comme l'opposition, les réseaux sociaux sont sous contrôle. Si tel est le cas, un retour à des règles plus démocratiques est-il envisageable ? La situation économique peut-elle peser sur ce point ? En outre, pouvez-vous nous dire quelques mots de la situation à Chypre dans la partie turque ?

M. Bernard Cazeau. – La résolution du conflit syrien ne peut se faire sans la Turquie, d'une part en tant que grand pays frontalier, et d'autre part à cause du PKK.

L'intervention à Afrin marque l'entrée des Turcs en Syrie. Jusqu'où cela peut-il aller ? Cela peut-il constituer un obstacle à la paix ?

M. Ronan Le Gleut. – Le développement économique de la Turquie s'est en grande partie fait depuis les villes côtières. Or, on constate ces dernières années un essor important de l'Est du pays, notamment grâce aux fleuves et pôles pétroliers, comme à Diyarbakir. La France est-elle présente dans cette partie de la Turquie ? Développons-nous suffisamment nos intérêts ? Si tel n'est pas le cas, envisageons-nous de le faire ?

M. Jean-Pierre Vial. – Si tous les partenaires semblent s'accorder sur la nécessité de préserver l'intégrité du territoire syrien, la politique turque soulève de nombreuses questions. Il y a d'abord eu la « *no-fly zone* », puis cette intervention à Afrin. Dans le nord de la Syrie se trouvent le PKK et 15 à 20 000 rebelles. La Turquie veut-elle faire de cette zone un glacis ?

M. Olivier Cigolotti. – Le nombre de réfugiés arrivant en Europe semble repartir à la hausse selon le Haut comité aux réfugiés. Les Grecs soupçonnent la Turquie de fermer les yeux sur ces flux pour exercer une pression sur l'Union européenne. L'accord n'est-il pas un échec humanitaire ?

M. Yannick Vaugrenard. – Il faut être lucide et exigeant. Lucide tout d'abord, car nous avons un certain nombre d'intérêts communs : les migrations, Daech, l'économie. Quelle est la position de la Turquie sur l'Ukraine ? Exigeant aussi, et je pense à l'article du *Point*. Il y a quelque temps, Erdogan était intervenu en demandant aux ressortissants turcs résidant en Europe de défendre sa politique. L'Allemagne avait réagi avec virulence.

M. André Vallini. – Le Conseil de l'Europe a décidé d'envoyer une mission d'observation des élections, dont je fais partie. A votre avis, de quels moyens disposerons-nous sur place ? Pourrons-nous procéder à cette mission dans de bonnes conditions ?

Mme Christine Prunaud. – A Afrin, notre diplomatie n'a pas pu éviter le massacre de nombreux Kurdes. Quelle est la situation actuelle dans ce territoire ? Nous manquons d'informations.

La France va-t-elle empêcher qu'Erdogan ne vienne faire campagne chez nous ? Suite à la parution du *Point*, des affiches ont été arrachées, des pressions ont été exercées sur les kiosquiers. C'est scandaleux vis-à-vis du principe de liberté d'expression.

M. Jean-Marie Bockel. – On ne peut pas encore parler de dictature, car l'élection peut recréer un équilibre. Au-delà de potentiels troubles post-électorales, y a-t-il un risque de dégradation de la situation en Turquie ?

M. Richard Yung. – La place de la Turquie dans l'OTAN est singulière. D'une part, il s'agit d'un allié militaire proche. Mais en même temps, elle entretient une relation avec la Russie.

La position française sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne est le constat d'un blocage. Nous proposons ainsi d'avancer sur des thèmes spécifiques. Qu'en pensent les Turcs ? Qu'en pensent nos partenaires européens ?

M. Olivier Cadic. – Je vous renouvelle mes remerciements pour votre accueil l'année dernière. Nous avons constaté une vague d'islamisation dans le domaine de l'éducation. Un an après, où en est-on ? Elle avait à l'époque un effet dévastateur.

Par ailleurs, le lycée français de Galatasaray fêtera ses 150 ans cette année. Le Général de Gaulle, notamment, s'y était exprimé en 1968. Cet anniversaire peut être l'occasion de recréer un échange.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Ce pays est paradoxal. D'un côté, le régime se ferme depuis quelques années : on peut penser à la tentative de coup d'État en 2016, à la réforme constitutionnelle de 2017. Mais dans son discours politique, Erdogan fait constamment appel au peuple et à la démocratie. Quelle est la profondeur du soutien populaire ? Est-il lié à sa personnalité, à la volonté de conserver un certain continuum ?

M. François Patriat. – Y-a-t-il une volonté turque de laisser passer les réfugiés ?

M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie. – Si le HDP obtient moins de 10% des voix, cela aura des conséquences immédiates sur la composition du Parlement. En effet, avec le report des sièges, l'AKP devrait alors avoir la majorité absolue, avec son allié MHP. Si ce seuil n'est pas franchi, cela pourrait créer des tensions dans le sud-est du pays, où le HDP avait obtenu plus de 10% des voix aux élections de juin et novembre 2015. Toutefois, la question du vote kurde est complexe. Les Kurdes représentent 15 à 20% de la population en Turquie. Beaucoup de Kurdes votent pour l'AKP, il y a des ministres kurdes au gouvernement. D'ailleurs, si l'AKP a gagné les dernières élections, c'est grâce à un report de voix des Kurdes conservateurs qui ont voté pour ce parti.

Il ne faut pas oublier qu'après la tentative de coup d'État, l'armée a été très déstabilisée : 45% des officiers généraux auraient été limogés. Toutefois, l'armée turque reste engagée dans de nombreuses opérations : en Syrie, en Irak, contre le PKK. Les Turcs représentent la deuxième armée de l'OTAN en termes d'effectifs et sont présents par exemple au Kosovo et en Afghanistan.

Les premiers missiles S 400 devraient être livrés à l'été 2019. Ankara justifie cet achat par le manque de considération et de solidarité de la part de ses alliés de l'Otan suite à ses demandes de se renforcer en matière de défense anti-missiles. La Turquie rappelle qu'elle n'est pas le premier pays de l'Otan à acquérir des missiles russes puisque la Grèce s'est procuré autrefois des S 300 sans provoquer de réactions particulières de ses alliés. Pour Jens Stoltenberg, Secrétaire général de l'OTAN, il s'agit d'une décision souveraine de la Turquie. Cependant, le Congrès américain a réagi négativement après ce contrat avec la Russie et pourrait demander l'application de sanctions. La livraison des F35 pourrait être ainsi remise en cause. Une autre raison du mécontentement du Congrès est la détention d'un pasteur américain dans les prisons turques depuis deux ans. Donald Trump s'est aussi fortement mobilisé à ce sujet.

La Turquie est un partenaire important et exigeant au sein de l'Otan. Elle est engagée au Kosovo et en Afghanistan, elle représente le flanc sud de l'alliance, elle accueille une base importante à Incirlik. Toutefois, l'OTAN n'est pas qu'une alliance militaire ; elle est aussi pour beaucoup une communauté de valeurs.

Il est difficile de savoir si la situation pourrait se rééquilibrer en cas de victoire d'Erdogan. Mettra-t-il fin à l'état d'urgence ? Il ne l'a pas annoncé à ce stade. Il a indiqué

qu'il voulait de bonnes relations avec l'Europe et les Etats-Unis. Il est probable qu'il voudra envoyer certains signes positifs à l'égard de ses partenaires occidentaux en cas de réélection.

Sur Chypre, la négociation est dans l'impasse après l'échec des négociations de Crans-Montana. Les deux parties de l'île se renvoient la responsabilité de cet échec. L'idée d'un État bizonal avec deux communautés, dans le respect des paramètres de l'ONU, semble s'éloigner. La Turquie attribue l'échec aux Chypriotes grecs qui ne traiteraient pas les Chypriotes turcs sur un pied d'égalité. On évoque maintenant à Ankara une possible solution avec deux Etats.

La prochaine étape en Syrie est de savoir ce qui va se passer à Manbij au Nord de la Syrie, à l'ouest de l'Euphrate. Les Turcs demandent que les milices des YPG, considérées par Ankara comme une organisation terroriste, se retirent à l'est de l'Euphrate. Le ministre des affaires étrangères turc se rend à Washington le 4 juin pour finaliser un accord en ce sens.

La Turquie considère que sa sécurité est en jeu en raison de la présence du « PKK/PYD » et de Daech au Nord de la Syrie. C'est la raison pour laquelle elle est intervenue pour créer de facto une sorte de zone tampon le long d'une partie de sa frontière. Sa principale inquiétude aujourd'hui est qu'Idlib (une des quatre zones de désescalade prévues dans le cadre du processus d'Astana) ne devienne la nouvelle cible du régime et de ses alliés.

On constate en effet depuis quelques mois une augmentation du nombre de traversées de réfugiés qui rejoignent la Grèce. Mais l'accord de 2016 n'est pas pour autant remis en cause. Cet accord n'est pas selon moi un échec humanitaire. Auparavant, des milliers de personnes traversaient la Méditerranée au péril de leur vie. La Commission a rappelé que les flux avaient été réduits de 97%. L'accord est loin d'être parfait mais notre intérêt est qu'il puisse continuer de bien fonctionner.

La position turque est très proche de la nôtre concernant l'Ukraine ; elle ne reconnaît pas l'annexion de la Crimée.

Les tensions à la suite de la Une du *Point* ne sont pas surprenantes. Hier, le ministre des affaires étrangères turc a réagi au tweet du Président Macron. Cette affaire illustre le fossé sur la façon dont nos deux pays conçoivent la liberté d'expression.

Des missions d'observation des élections du Conseil de l'Europe et de l'OSCE se rendront en Turquie. Beaucoup d'analystes estiment qu'il ne devrait pas y avoir de problèmes majeurs dans les grandes villes mais que des difficultés pourraient peut-être davantage survenir dans le Sud-Est du pays, avec par exemple la fermeture de certains bureaux de vote pour des raisons de sécurité.

A Afrin, un conseil local a été mis en place avec des Kurdes mais aussi des réfugiés qui étaient en Turquie et sont revenus en Syrie. Tous les Kurdes syriens n'adhèrent pas au programme du PYD. Les Turcs affirment qu'il y a 300.000 Kurdes syriens réfugiés en Turquie qui ont fui le PYD, accusé de nettoyage ethnique. Cette région doit être reconstruite, même si elle a connu moins de destructions que Raqqa. Il est intéressant de noter que les Turcs, qui avaient annoncé vouloir prendre toute la région d'Afrin, n'ont pas pris finalement la ville de Tall Rifaat, à l'est d'Afrin, largement composée d'arabes et de réfugiés. Je le répète, la priorité turque aujourd'hui est de régler la question de Manbij.

Le président Erdogan n'a pas prévu de venir faire campagne en France. Son seul grand meeting européen a eu lieu le 20 mai à Sarajevo. De nombreux Etats membres ont fait savoir qu'ils ne voulaient pas accueillir de réunions électorales afin de ne pas importer sur leur sol les tensions politiques internes à la Turquie.

Sur la relation avec l'UE, beaucoup en Turquie savent que l'adhésion semble très difficile mais ils sont attachés à ce que cette perspective demeure ouverte afin de ne pas décourager le processus des réformes ni donner l'impression que la Turquie est rejetée vers le Moyen-Orient. Dans ce contexte, notre proposition d'un partenariat pragmatique pourrait être considérée par Ankara à condition que cela ne remette pas en cause son statut de pays candidat et que ce nouveau cadre ne se substitue pas au processus d'adhésion. Ces deux points sont essentiels pour Ankara. Les sondages montrent qu'une majorité de Turcs espèrent toujours pouvoir adhérer à l'Union européenne mais ils sont moins nombreux à penser que cela se fera effectivement un jour.

On constate une certaine islamisation de la société turque, à travers l'extension du port du voile, la montée en puissance des collèges religieux ou la modification de certains programmes scolaires. Ainsi, le darwinisme n'est plus enseigné au collège.

Le Lycée français de Galatasaray a été créé en 1868 à l'époque de Napoléon III. Nous commérerons cette année non seulement les 150 ans de ce lycée mais aussi les 25 ans de l'université (créée à l'époque de François Mitterrand) et les 50 ans de la visite du Général de Gaulle au lycée, en 1968. Galatasaray reste le fleuron de la coopération franco-turque et nous y consacrons beaucoup de moyens.

Le soutien d'Erdogan dans la population reste important. Une de ses forces est qu'il correspond à la majorité sociologique du pays, avec un électorat majoritairement classé à droite et attiré par ce modèle d'autorité, de conservatisme, d'attachement aux valeurs religieuses et sachant jouer sur la fibre nationaliste. Le soutien est peut-être moins fort qu'auparavant, mais le Président semble disposer d'un socle indéfectible de 30 à 40% des voix. L'enjeu pour lui sera donc d'engranger les 10 à 20 points supplémentaires pour être réélu à la tête de l'Etat.

M. Erdogan dit souvent que l'Union européenne ne tient pas ses engagements dans le cadre de l'accord conclu avec l'UE sur les migrants. Pourtant, sur la question des visas, la Turquie sait qu'elle doit respecter 72 critères pour permettre leur libéralisation, ce qu'elle n'a pas encore atteint. Le chantier de la modernisation de l'Union douanière n'a pas été lancé en raison de ses défaillances en matière d'Etat de droit. En ce qui concerne les trois milliards d'euros versés pour soulager la Turquie de son accueil des réfugiés syriens, cet argent a été intégralement contracté, même s'il y a une différence bien connue entre l'engagement des crédits et leur déboursement effectif. Bruxelles considère que jamais autant d'argent n'a été dépensé aussi rapidement pour un seul pays. Une deuxième tranche financière de 3 MdsE va bientôt être confirmée par l'UE. Il y a donc parfois des propos tenus qui laissent penser que l'accord pourrait ne plus être mis en œuvre mais je pense que c'est l'intérêt bien compris de l'UE et de la Turquie que ce cadre reste bien respecté.

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Situation en Libye - Audition de M. Frédéric Desagneaux, envoyé spécial pour la Libye au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

MM. Christian Cambon, Pascal Allizard, Cédric Perrin, Olivier Cigolotti, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Jean-Marc Todeschini et Raymond Vall sont désignés en qualité de membres titulaires et Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Dominique de Legge, Philippe Paul, Ladislas Poniatowski, Mme Christine Prunaud, MM. Yannick Vaugrenard et Richard Yung sont désignés en qualité de membres suppléants.

La réunion est close à 12 h 25.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 6 juin 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Certification des comptes du régime général de sécurité sociale (exercice 2017)
- Audition de MM. Denis Morin, président, David Appia, conseiller maître,
Jean-Pierre Laboureux, président de section à la 6e chambre de la Cour des
comptes**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous entendons ce matin M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'année 2017. Il est accompagné de M. Jean-Pierre Laboureux, conseiller maître, président de section, et de M. David Appia, conseiller maître.

La mission de certification des comptes est confiée à la Cour par l'article 12 de la loi organique du 2 août 2005. S'il était besoin de souligner l'importance de cet exercice pour le Parlement, je rappellerai simplement que les dépenses entrant dans le champ de la certification représentent 449,1 milliards d'euros, soit près de 20 % du PIB de notre pays.

On peut d'ailleurs, monsieur le président, se demander si, à l'avenir, les mécanismes de financement de l'assurance chômage par un « fléchage » de recettes fiscales, tout comme les mécanismes de compensation pour les régimes de retraite complémentaire de la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en baisses de charges ne conduiront pas, à plus ou moins brève échéance, à inclure de nouveaux acteurs dans le champ de la certification...

Dans l'immédiat, ce rapport est le douzième présenté par la Cour. On peut mesurer le chemin parcouru depuis l'origine par les organismes de sécurité sociale, puisque la Cour a certifié l'ensemble des comptes pour la cinquième année consécutive.

Il reste néanmoins beaucoup à faire : ainsi, si le nombre de réserves exprimées par la Cour a, une fois encore, diminué, il en reste tout de même vingt-huit. L'exercice de certification peut aussi faire apparaître une certaine précipitation dans la mise en œuvre des réformes, c'est semble-t-il le cas de la protection universelle maladie mais aussi du tiers payant.

Avant de vous céder la parole, monsieur le président, j'indique à la commission que nous passerons ensuite, en deuxième point de notre ordre du jour, à l'examen des amendements de séance sur la proposition relative à la transmission d'entreprise, pour permettre à notre rapporteur d'assister à une autre réunion.

Monsieur le président, vous avez la parole.

M. Denis Morin, président de la 6e chambre de la Cour des comptes. – Merci monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames les sénatrices et messieurs

les sénateurs. C'est ma première audition devant la commission des affaires sociales du Sénat et je remercie votre commission pour l'intérêt qu'elle porte aux travaux de la Cour. Dans le cadre du code des juridictions financières et des compétences de la Cour des comptes, je me tiens à la disposition de la commission des affaires sociales sur tout sujet pour lequel elle souhaiterait entendre les membres de la sixième chambre.

Je rappellerai tout d'abord des chiffres qui interpellent : 449 milliards d'euros de dépenses et 555 milliards d'euros de ressources.

C'est le douzième rapport de la Cour portant sur la certification des comptes de la sécurité sociale. La Cour certifie cette année les neuf comptes de branches et organismes de sécurité sociale avec vingt-huit réserves, contre trente-et-une l'an dernier et trente-trois il y a deux ans. Cette réduction dessine une trajectoire de progrès, notamment liée aux améliorations du contrôle interne.

Nous certifions cinq comptes de branches et quatre comptes d'organismes de sécurité sociale. S'agissant du rapport de certification de la sécurité sociale, il est plus volumineux que l'acte de certification des comptes de l'État. L'ensemble des constats peut se rassembler sous deux rubriques :

- la maîtrise des risques et les dispositifs de contrôle interne ;
- plus globalement, la fiabilité, la régularité et l'image fidèle des comptes.

Derrière nos constats, il y a l'idée de la spécialisation des exercices. Nous ne voulons pas laisser trop de marge aux teneurs de comptes.

Concernant le déploiement du contrôle interne, nous faisons le constat, à travers l'ensemble des travaux d'audit, que le renforcement du contrôle interne s'est développé tout au long de l'année. Cette progression a permis de lever certains points d'audit. Restent toutefois des difficultés : insuffisances du contrôle interne à l'Acoss, résultats limités de la lutte contre la fraude et limites connues du contrôle des travailleurs indépendants.

Sujet de débat à l'intérieur de la chambre, nous avons noté une dégradation de certains indicateurs mesurant la portée des risques financiers attachés à telle ou telle branche ou organisme.

Aussi, par effet de perspective, un certain nombre de risques présentent une ampleur plus importante à mesure que se déploient les outils de contrôle interne. Nous constatons que 13 % des dossiers de liquidation des retraites comportent des anomalies.

Concernant la branche famille, je mentionnerai un chiffre : 2,8 milliards. Il correspond à la masse des indus qui ne seront jamais recouverts. C'est une perte définitive importante, à l'impact macro financier. Ce chiffre était déjà connu les années précédentes et il demeure relativement stable.

Derrière ces constats deux sujets de difficultés sont pointés par les gestionnaires.

Le premier sujet, c'est l'instabilité et la complexité de la législation et de la réglementation sociale. La réglementation est complexe, changeante et le contrôle interne a du mal à suivre. C'est notamment le cas de la branche famille qui gère de nombreuses prestations pour le compte de la sécurité sociale et de l'État. Calculer une allocation différentielle sur la

base de la déclaration de l'allocataire, avec des données remontant parfois aux années N-2 ou N-3, c'est extrêmement complexe.

Le second sujet tient à l'effet de masse. C'est particulièrement le cas des retraites, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) gérant un très grand nombre de dossiers.

Globalement, les dispositifs de contrôle interne continuent à se déployer. Donc nous certifions, avec des réserves qui restent importantes.

J'en viens à la régularité, l'image fidèle et la sincérité des comptes.

L'an dernier, nous avons émis une réserve sur l'imputation à un exercice qui n'était pas le bon d'un produit de contribution sociale généralisée (CSG). Le constat sur cet écart n'a pas été réconcilié à l'occasion de la procédure contradictoire entre la Cour et le Gouvernement.

Cette année, les sujets pointés sont d'une ampleur moindre et la Cour ne constate pas d'écarts majeurs ayant un impact significatif sur le résultat. Le seul point ayant un impact est le décompte sur cinq trimestres, au lieu de quatre, de la taxe sur les véhicules de société, dont le produit est de 150 millions d'euros. Il s'agit d'un montant relativement faible par rapport aux masses financières en jeu. Cet impact est donc en-dessous du seuil de signification.

Nous sommes particulièrement attachés à la sincérité des comptes. Il en est de même pour les conditions de financement du fonds pour l'innovation pharmaceutique, créé par la loi de financement de la sécurité sociale de l'an dernier. Nous nous trouvons presque dans un cas de débudgétisation. Ce fonds a été doté de 870 millions d'euros par une ressource qui n'impacte pas les comptes. Cette ressource a été constituée en allant chercher, dans le report à nouveau de la Cnav, une ligne excédentaire qui a été opportunément prélevée pour alimenter le fonds. Ce prélèvement a évidemment des conséquences sur le résultat de la Cnav. Nous critiquons, d'une part, la création de ce fonds qui isole plus de 6 milliards d'euros de ressources et, d'autre part, les conditions dans lesquelles ce fonds a été doté en fonds propres.

Enfin, un dernier point de désaccord réside dans les écritures comptables permettant de retracer le milliard d'euros de TVA affecté à l'Acoss pour compenser les exonérations de cotisations à l'assurance chômage. Passer simultanément d'un produit à recevoir à produit constaté d'avance est quelque peu baroque. Nous craignons que ce milliard d'euros figure de façon permanente dans les écritures comptables, ce que nous regardons avec une certaine méfiance.

Ces points d'alerte sont sans incidence majeure sur le résultat...

Au cours des dernières années, une tendance à recourir à des ressources exceptionnelles s'est développée en raison de la situation des finances sociales. Ces ressources ne sont toutefois pas enregistrées en comptabilité nationale. Ces jeux d'écriture sont sans incidence majeure sur le résultat comptable mais il est de la responsabilité de la Cour de les signaler.

S'agissant de la branche maladie, le renforcement du dispositif de contrôle interne s'est poursuivi. Les travaux menés sur le contrôle de l'ouverture des droits au titre de la protection universelle maladie (Puma), des prestations soumises à accord préalable, des avis d'arrêt de travail ont montré que des faiblesses subsistent. En particulier, l'intégration des

services de contrôle médical dans le dispositif de contrôle interne reste insuffisante. Enfin, comme je l'ai dit, le risque financier résiduel demeure à un niveau important même si cela est essentiellement lié à des facteurs conjoncturels.

Sur la branche accidents du travail – maladies professionnelles nous faisons des observations voisines. Les progrès constatés ont permis de lever une partie des réserves même s'il existe encore des marges d'amélioration du contrôle interne.

Sur la branche famille, les dispositifs de contrôle interne des prestations légales conservent de grandes fragilités et le niveau de risque financier résiduel demeure élevé.

Sur la branche vieillesse, la Cour constate un renforcement du contrôle interne en matière de prestations extra-légales, notamment en matière d'action sanitaire et sociale. Le niveau de qualité de la liquidation des droits reste toutefois insatisfaisant et s'est légèrement dégradé, le taux d'incidence des erreurs étant passé de 0,87 % à 1,16 %. Les indicateurs de risque financier résiduel restent préoccupants.

Enfin, on constate également des marges d'amélioration des dispositifs de contrôle interne s'agissant de la branche recouvrement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La Cour des comptes apporte comme toujours des ressources utiles au Parlement dans l'exercice de sa mission.

Votre rapport souligne la forte augmentation des risques financiers résiduels, résultant notamment de versements indus. Ces risques pèsent sur toutes les branches et sont relativement inquiétants.

Avez-vous une estimation du taux de pertes finales sur ces indus ?

Pour la Cour, tout risque est-il inacceptable ou faites-vous un arbitrage entre le niveau de risque et les moyens à mettre en œuvre pour le diminuer ?

Pensez-vous que le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, que le Sénat doit examiner prochainement, contient des dispositions utiles pour les organismes de sécurité sociale ?

Votre rapport prend note assez sobrement d'un nouveau report de l'intégration de la caisse de sécurité sociale de Mayotte dans le périmètre du régime général, en raison « *d'écarts non résolus entre son bilan et celui des branches du régime général et de l'activité de recouvrement* ». Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur la nature et les montants de ces écarts, et sur la perspective de voir enfin appliquées les dispositions de la LFSS pour 2015 ?

M. Jean-Noël Cardoux, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. – On constate une résorption notable du déficit de la sécurité sociale, à la croissance du PIB, à la progression de la masse salariale et à un prix du pétrole relativement bas.

Alors que les indicateurs conjoncturels font envisager un retournement de ces tendances, pensez-vous que l'amélioration des comptes sociaux pourra se poursuivre sans réforme structurelle ?

La suppression du régime social des indépendants et le transfert de la mission de collecte aux Urssaf a-t-elle permis une amélioration du recouvrement ?

Par ailleurs, le réseau des Urssaf devra à nouveau absorber une nouvelle mission puisque le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit de leur confier la collecte des contributions au développement de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage. Est-il selon vous en mesure de remplir cette nouvelle mission ?

M. Denis Morin. – La question du déficit est distincte de celle de la certification des comptes. On constate depuis plus de 30 ans un déficit persistant des administrations de sécurité sociale, les améliorations conjoncturelles n'ayant jamais permis de retrouver l'équilibre ni de dégager d'excédents. Il en résulte une dette accumulée qui est préoccupante.

Un retournement de la conjoncture pourrait en effet être inquiétant et des incertitudes existent.

Des réformes structurelles nous apparaissent bien entendu nécessaires, mais encore faut-il savoir ce qu'on entend par là.

Notre démarche de certificateur tient compte de la mobilisation des gestionnaires et de leur perception des enjeux liés à la maîtrise des risques. Nous sommes engagés dans une trajectoire de levée progressive des réserves. L'augmentation, que nous regardons comme structurelle, des risques résiduels ne remet pas en cause cette dynamique. Il faut par ailleurs souligner que les gestionnaires sont confrontés à l'instabilité des règles législatives et réglementaires en matière sociale.

S'agissant de la lutte contre la fraude, il convient de souligner que la notion de risque financier résiduel ne constitue pas une mesure de la fraude aux cotisations ou aux prestations. La Cour étudie la question de la lutte contre la fraude et publiera un rapport public thématique au premier semestre 2019.

Je voudrais également souligner l'importance que revêt l'utilisation optimale de la déclaration sociale nominative. La DSN doit notamment permettre de sortir d'une logique déclarative et donc de lutter contre la problématique des indus tout en améliorant le taux de recours aux différentes prestations.

Les travaux sur l'intégration de la caisse de sécurité sociale de Mayotte se poursuivent, des progrès importants ont été constatés, notamment s'agissant de l'activité de recouvrement. Le débit correspondant à l'ensemble des flux de trésorerie qui transitent par les comptes de l'Acoss est supérieur à 1,188 milliard d'euros en 2017 contre 872 millions d'euros en 2016.

La disparition du RSI constitue le démarrage d'un processus et pose un certain nombre de problèmes non pas techniques mais comptables, qui sont en passe d'être réglés. La Cour dressera un bilan de cette opération en 2020 ou 2021, une fois qu'elle sera achevée.

M. René-Paul Savary. – Je vous remercie de votre exposé, dont je retiens le chiffre considérable du montant des prestations versées indues de la branche famille : 2,8 milliards d'euros ! Je formule à cet égard le vœu que l'instruction dématérialisée des dossiers et la généralisation de la déclaration sociale nominative aboutissent à la réduction d'un tel écart. Je rappellerais à mes collègues que, pour le seul cas du revenu de solidarité active, c'est presque 38 % des sommes versées qui le sont de façon indue, avec des incidences

non négligeables sur l'équilibre financier des caisses d'allocations familiales, chargées de la distribution de cette prestation.

Je souhaiterais également évoquer le sujet de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa), dont le montant a été récemment augmenté, alors que l'organisme chargé de son attribution, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), reste l'un des principaux contributeurs du déficit de la protection sociale, et donc de la dette sociale. S'il est à court terme possible d'augmenter le niveau d'une prestation lorsque son financement est assuré par l'augmentation d'une dette dont les taux d'intérêt négatifs jouent pour l'heure en faveur de l'emprunteur, ce modèle n'est absolument pas viable sur le long terme !

Par ailleurs, je souligne que 15 % des montants de liquidation de retraites sont indus par leur bénéficiaire, ce qui recouvre une somme de 700 millions d'euros par an, à comparer au déficit global de la branche vieillesse situé entre 3 et 4 milliards d'euros. Quand on pense qu'une pension de retraite est en moyenne versée sur une durée de 20 ans, vous m'accorderez que le montant cumulé des indus est loin d'être négligeable ! En tant que futur rapporteur de la loi portant réforme des retraites, je suis particulièrement intéressé par votre opinion sur l'impact qu'aura sur le niveau des indus la mise en place du système par points fondé sur la consolidation de l'historique des carrières.

M. Michel Amiel. – Au-delà du constat d'un relatif redressement de nos comptes sociaux, je souhaiterais rappeler à mes collègues que les réformes structurelles que tous appellent de leurs vœux ne peuvent faire l'économie du facteur humain qui les sous-tend. Nous nous concentrons sur les chiffres pour estimer la réussite ou l'échec de la maîtrise des comptes et sommes ainsi prompts à déplorer la lenteur ou l'inefficacité de telle ou telle mesure, en occultant totalement la dimension culturelle d'une réforme d'aussi grande ampleur que celle de la DSN.

Je souhaiterais vous interroger sur l'opportunité d'une loi de programmation pluriannuelle des dépenses de santé, un peu sur le modèle de ce qui a été récemment voté pour le budget des armées.

M. Jean-Louis Tourenne. – Avant toute chose, il me paraît assez réducteur d'attribuer au seul mérite de la croissance économique la diminution du déficit de la sécurité sociale. Les Gouvernements qui se sont succédé jusqu'en 2012 avaient tout de même laissé une ardoise sociale d'environ 17 milliards d'euros, et sa maîtrise depuis lors ne saurait être uniquement imputée aux tendances favorables de l'économie.

Permettez-moi de réagir aux propos précédemment tenus sur les prestations indues, qui véhiculent insidieusement l'idée qu'une majorité de bénéficiaires des prestations de la branche famille ne seraient pas dans leur bon droit. Cette présomption de prestations indument versées doit être renversée : c'est à la sécurité sociale d'être en mesure de correctement évaluer les droits des uns et des autres. Par ailleurs, je me pose la question des raisons pour lesquelles les sommes indues ne sont pas recouvrées par les organismes de sécurité sociale : est-ce par crainte de plonger les bénéficiaires dans l'insolvabilité ou est-ce parce qu'on peine à les retrouver ?

M. Alain Milon, président. – Mon cher collègue, j'admets volontiers que certains Gouvernements soient tenus en partie responsables de la dégradation de nos comptes sociaux mais d'autres, intervenus depuis 2012, le sont tout autant de la détresse financière de nos hôpitaux.

M. Jean-Marie Morisset. – Vous soulignez à très juste titre que les faiblesses que nous rencontrons dans l’attribution des prestations sociales, et notamment familiales, sont liées aux carences du contrôle que les organismes de sécurité sociale peuvent appliquer. Estimez-vous suffisants les moyens qui sont donnés aux caisses d’allocations familiales pour assurer ces contrôles ? En outre, avez-vous pu d’ores et déjà estimer les conséquences du « reste à charge zéro » sur les comptes de la sécurité sociale ?

M. Denis Morin. – Vous m’avez interrogé sur la part d’imputation de l’amélioration des comptes sociaux aux réformes structurelles mises en œuvre par les Gouvernements et à l’amélioration de la conjoncture économique. Le modèle français de protection sociale est en partie fondé sur les effets de stabilisation automatique induits par le versement des prestations sociales. La conjoncture économique a par conséquent des incidences plus que proportionnelles sur le niveau tant des ressources que des dépenses publiques, davantage sollicitées en période de dépression, mais un tel système permet au moins d’éviter les surchauffes. Ceci tient à l’identité profonde de notre modèle, qui réagit de façon très sensible à la conjoncture économique. Je suis d’autant plus convaincu de l’importance de cette dernière que les réformes structurelles récentes auxquelles vous avez été nombreux à faire référence se placent davantage dans une veine d’augmentation de la fiscalité sociale que de ralentissement des dépenses. Ces réformes ont plus contribué à sécuriser les ressources financières de notre modèle qu’à véritablement modifier sa structure de dépenses. Même en considérant un indicateur aussi finement géré que l’est l’Ondam depuis 2011, on s’aperçoit qu’il est situé, pour des systèmes de soins comparables, à presque un point de PIB au-dessus du niveau de dépenses de soins de nos voisins européens. Un point de PIB équivalant à presque 20 milliards d’euros, on peut légitimement questionner la raison d’un tel différentiel.

Vous avez également évoqué les tâches de contrôle dont doivent s’acquitter les organismes de sécurité sociale. Il est tout à fait exact que l’intensification de ces missions pèse substantiellement dans la négociation des conventions d’objectifs et de gestion (COG) entre l’État et les différentes branches, qui prévoient parallèlement une maîtrise de leurs effectifs. Néanmoins, je vous rappelle que les budgets informatiques de ces dernières ont été sanctuarisés et que nous comptons beaucoup plus sur l’impact des systèmes d’information dans le contrôle du versement des prestations – nous n’hésitons pas à parler de contrôles « embarqués » dans les systèmes d’information – que sur le recrutement d’agents spécialisés dans ces tâches.

L’idée d’une loi de programmation pluriannuelle est intéressante, mais elle présente un risque de redondance avec les dispositions déjà existantes prévues par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Cette dernière pose le principe d’un examen triennal des exercices budgétaires de l’année écoulée, de l’année en cours et de l’année à venir. Je vous rejoins parfaitement dans l’idée d’une prise en compte impérative de la pluriannualité mais je plaiderais davantage pour une mise en œuvre des principes déjà prévus. Par ailleurs, prendre en compte la pluriannualité ne doit pas faire oublier que nos paramètres budgétaires resteront toujours, comme je l’ai précédemment indiqué, fortement tributaires d’une conjoncture dont les mouvements peuvent être infra-annuels. Et si l’on considère que près de 50 % des masses financières globales transitent par la sphère comptable publique, on exposera toujours cette dernière à des oscillations difficilement maîtrisables. Il ne s’agit toutefois pas d’exagérer l’impact de la croissance économique sur le niveau actuel de notre dette sociale, dont je rappelle tout de même qu’il s’élève à près de 250 milliards d’euros.

Je souhaiterais enfin revenir sur la question des prestations indues. Le chiffre de 2,8 milliards d'euros correspond effectivement au trop-perçu mais il ne faut pas occulter le problème symétrique du non-recours. S'il est vrai que le juste droit du versement de la prestation sociale ne peut tolérer l'attribution d'indus, il se doit tout autant de lutter contre les difficultés d'accès à certaines prestations, qui pour certaines affichent des taux de recours inférieurs à 50 %. Les allocations logement, pour prendre cet exemple, sont calculées à l'aide de formules extraordinairement complexes, soucieuses d'exhaustivité mais qui découragent l'allocataire et limitent leur accessibilité. Songez qu'il faut parfois rassembler un nombre important de données déclaratives, pour certaines vieilles de plus de deux ans. Nous plaçons en ce sens beaucoup d'espoir dans la DSN. De façon plus générale, c'est le virage numérique de nos administrations qui constituera le levier le plus efficace de lutte contre la fraude, mais aussi contre le non-recours.

Pour répondre à la question du manque de moyen pour assurer le contrôle interne dans les caisses, il faut d'abord constater qu'en trente ans la sphère publique s'est considérablement modernisée. L'exercice de certification de la Cour y contribue en proposant des pistes d'amélioration pour renforcer le contrôle interne et la maîtrise des risques afin d'assurer le paiement à bon droit. En certifiant les comptes des organismes de sécurité sociale, malgré les 28 réserves soulevées dans le rapport, nous donnons l'assurance de la fiabilité de leurs comptes. Le contrôle interne s'améliore grâce au contrôle embarqué et aux potentialités de la DSN. Les gestionnaires doivent arbitrer entre leur activité de production (paiement de prestations ou recouvrement de cotisations pour lesquels la réglementation évolue régulièrement) et celle de contrôle afin d'assurer une production de qualité. Mais ils tiennent ces activités à part égale et aucun directeur de caisse n'a jamais diminué ses contrôles pour cause de baisse de moyen.

Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise - 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

M. Alain Milon, président. – Huit amendements ont été déposés, au stade de la séance publique, sur les quatre articles de la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprises contenus dans la saisine de notre commission des affaires sociales et pour lesquels nous avons reçu délégation au fond de la commission des finances. Nous devons rendre un avis sur ces amendements avant leur examen en séance publique.

Article 14

Mme Pascale Gruny. – Sur les amendements n^{os} 2 et 5 rect, qui visent à supprimer l'article 14, j'émet un avis défavorable.

Mme Jocelyne Guidez. – J'ai déposé l'amendement n^o 2 car il me semble que la suppression du droit à l'information préalable des salariés en cas de vente de leur entreprise envoie un mauvais signal aux salariés. J'ai plusieurs exemples de reprise d'entreprise par les salariés qui sont de vraies réussites.

Mme Corinne Féret. – Le groupe socialiste porte l'amendement n^o 5 rect pour revenir sur l'abrogation d'un droit important pour les salariés, celui d'être informés des projets de cession de leur entreprise.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n° 2 et 5 rect.

Mme Pascale Gruny. – L’amendement n° 13 renforce le droit d’information des salariés, que l’article 14 abroge, en allongeant notamment le délai prévu entre la notification de l’information du projet de cession aux salariés et la possibilité de procéder à la vente, de deux à quatre mois.

J’é mets un avis défavorable. Comme je l’ai expliqué en commission, ce délai pose de sérieux problèmes aux entreprises en matière de perte de confidentialité lorsqu’un repreneur est pressenti, au point que la reprise peut finalement être menacée. Du côté des salariés, ce délai est compliqué également car il peut inquiéter.

En général dans les petites et moyennes entreprises, le chef d’entreprise sait lorsqu’un salarié est en mesure de reprendre l’entreprise et le projet de reprise se prépare bien en amont. C’est d’ailleurs comme cela que les reprises réussissent.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous avons eu de nombreuses auditions au moment de la loi « Hamon » sur les reprises internes et le droit d’information préalable. La Confédération générale des sociétés coopératives de production (CGSCOP) nous a expliqué que le délai de deux mois n’est pas suffisant pour monter un projet de reprise interne crédible. En Savoie, une entreprise dans le secteur du numérique devait être rachetée par un fond d’investissement étranger, dont tout le monde savait qu’il souhaitait simplement s’accaparer les brevets et non développer l’activité. Certains cadres de l’entreprise avaient déposé une offre de reprise qui était moins structurée que celle du fond et qui a donc été rejetée par le tribunal de commerce. Le précédent Gouvernement avait fait appel de cette décision. Cet exemple corrobore les statistiques que nous a présentées la CGSCOP selon lesquelles un nombre important de reprises sont en réalité des reprises fictives qui ne maintiennent pas l’activité. L’intérêt de ce droit à l’information est de permettre aux salariés d’évaluer leur capacité de reprise sans toutefois présager de la décision du tribunal de commerce. En l’abrogeant, on se prive donc d’un outil pour le tissu productif national qui n’est pas de nature à empêcher les projets de reprise quand ils sont sérieux.

Mme Laurence Cohen. – Je partage ce qui vient d’être dit. Je comprendrais la réticence de notre rapporteur si le délai proposé par cet amendement était beaucoup plus long. Il s’agit de passer de deux à quatre mois ! Au regard des exemples concrets, c’est important pour faciliter les possibilités de reprises internes.

Mme Pascale Gruny. – On parle en réalité de la même chose ! Le dispositif qu’abroge l’article 14 est un droit d’information très général s’appliquant pour tout projet de cession. Or, les cas que décrit notre collègue Marie-Noëlle Lienemann sont des exemples d’entreprises en difficulté qui entrent dans le cadre d’une procédure de redressement judiciaire. C’est précisément ce que la nouvelle rédaction de l’article 15 entend faire : mettre en place une obligation d’information aux salariés sur les possibilités de reprise au moment où le tribunal de commerce a décidé d’un plan de cession.

S’agissant du droit à l’information préalable dans les PME, j’en ai une expérience concrète et les auditions que j’ai menées m’ont conforté dans mon opinion. Lorsque vous envoyez aux salariés un courrier pour leur demander s’ils veulent reprendre l’entreprise, alors même qu’un repreneur peut être déjà pressenti, le climat social devient automatiquement compliqué. Certains salariés s’inquiètent de l’avenir de l’entreprise et décident de partir.

En revanche, renforcer le droit d'information des salariés au stade du redressement judiciaire, lorsque le plan de cession est décidé, cela me paraît tout à fait pertinent pour qu'ils puissent déposer une offre de reprise.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Dans l'exemple que je citais, l'entreprise n'était pas en difficulté et c'est pour cela que ce fonds étranger voulait s'en emparer. Dans les entreprises en bonne santé mais qui sont en voie d'être transmises, les salariés ont tout de même le droit de savoir ce qui va se passer dans les quatre mois à venir. De plus, apprendre « par la bande » que son entreprise va être cédée, voilà qui suscite de l'inquiétude ! Beaucoup d'entreprises peuvent être rachetées pour des raisons autres que la poursuite de l'activité. On ne perd rien à la transparence. Je n'insiste pas non plus sur le phénomène, qu'a évoqué la direction générale des finances publiques, de « dessous de table » au moment des rachats d'entreprise...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Si un patron décide de transmettre son entreprise à ses salariés, il n'a pas besoin d'une obligation fixée par la loi : il va prévenir ses salariés et préparer avec eux la cession. Pour qu'il y ait reprise par les salariés, il faut qu'il y ait un dialogue.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 13.

Article 15

Mme Pascale Gruny. – L'amendement n° 30 rétablit l'article 15 que nous avons supprimé en réunion de commission dans une rédaction toutefois modifiée. Il s'agit d'introduire une obligation d'information des salariés sur les possibilités de reprise interne de leur entreprise ainsi que sur l'existence de dispositifs d'aides spécifiques, à la charge des administrateurs ou mandataires judiciaires, lorsque le tribunal de commerce, à l'issue de la période d'observation dans le cadre d'une procédure de redressement, décide d'un plan de cession.

Le sous-amendement ASOC-1 que je propose reprend cette disposition et l'inscrit au sein d'un article plus approprié du code de commerce. Il supprime en revanche l'obligation d'information sur l'existence de dispositifs d'aides spécifiques. Nous avons souligné, en supprimant l'article 15 initialement, le risque de contentieux soulevé par l'obligation d'information sur les aides à la reprise auxquelles auraient droit les salariés car ces aides diffèrent selon les territoires et qu'il n'existe pas d'inventaire exhaustif. La nouvelle rédaction proposée tient compte de cette remarque mais propose une formulation peu normative.

J'émet donc un avis favorable sur l'amendement n° 30 ainsi modifié.

La commission émet un avis favorable sur le sous-amendement ASOC.1 à l'amendement n° 30 puis émet un avis favorable à l'amendement n° 30 ainsi modifié.

Article 16

Mme Pascale Gruny. – L'amendement n° 14 propose une rédaction globale de l'article 16 pour autoriser le comité social et économique à présenter lui-même une offre de reprise d'une entreprise. J'émet un avis défavorable. La reprise interne est permise pour tout salarié ou tout groupe de salarié, y compris s'ils sont membres du comité d'entreprise. Mais ce dernier est un organe de dialogue social et non de direction de l'entreprise.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 14.

Mme Pascale Gruny. – L'amendement n° 31 que je propose est en cohérence avec la rédaction de l'article 16 issue de nos travaux. Il vise à exempter les employeurs, ayant le projet de transférer un établissement dans le même bassin d'emploi, de l'obligation d'informer les salariés notamment sur les actions envisagées pour retrouver un repreneur. Il s'agit de préciser que les projets de simple déménagement dans un même bassin d'emploi ne nécessitent pas de rechercher un repreneur.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Mais s'il y a transfert dans un même bassin d'emploi, cela signifie qu'il n'y a pas besoin de repreneur ! Quel est l'intérêt de cet amendement ?

Mme Pascale Gruny. – C'est précisément l'objet de l'article 16 que d'exempter de l'obligation de rechercher un repreneur les employeurs souhaitant déménager leur établissement. Le droit actuel prévoit une obligation d'information à chaque fermeture d'établissement même pour cause de déménagement.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 31.

Mme Pascale Gruny. – J'émet également un avis favorable sur l'amendement n° 20 de notre collègue Jean-Marc Gabouty qui substitue à l'article 16 au terme de « bassin d'emploi » le terme de « zone d'emploi », plus précis.

La commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 20.

Mme Pascale Gruny. – L'amendement n° 3 crée un droit de préemption en faveur des salariés en cas de cession de leur entreprise. Il soulève un risque d'atteinte à la liberté d'entreprendre, protégée par notre Constitution. Je demande son retrait à son auteur, à défaut j'émettrais un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 3.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 14 Abrogation du droit d'information préalable des salariés en cas de vente de leur entreprise			
Mme GUIDEZ	2	Suppression de l'article 14.	Défavorable
M. DAUNIS	5 rect.	Suppression de l'article.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	13	Allongement du délai prévu pour le droit d'information préalable des salariés en cas de vente de leur entreprise de 2 à 4 mois et ajout de la possibilité qu'ils soient assistés d'un expert-comptable.	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 15 (Supprimé) Obligation d'information préalable des salariés en cas de vente de leur entreprise placée en redressement judiciaire			
Mme LAMURE	30	Rétablissement de l'article 15 pour introduire une obligation d'information des salariés sur les possibilités de reprise interne dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire.	Favorable si rectifié
Mme GRUNY	ASOC.1	Correction d'une erreur matérielle et suppression de l'obligation d'information sur l'existence de dispositifs d'aides à la reprise interne.	
Article 16 Limitation des obligations de recherche d'un repreneur dans les entreprises de plus de 1 000 salariés			
M. SAVOLDELLI	14	Autorisation du comité social et économique à présenter lui-même une offre de reprise d'une entreprise.	Défavorable
Mme GRUNY	31	Exemption de l'obligation d'information des salariés sur les actions envisagées pour retrouver un repreneur pour les employeurs déménageant leur établissement dans un même bassin d'emploi.	Favorable
M. GABOUTY	20	Substitution du terme "bassin d'emploi" par "zone d'emploi".	Favorable
Article additionnel après l'article 16			
Mme GUIDEZ	3	Instauration d'un droit de préemption en faveur des salariés en cas de cession de leur entreprise.	Défavorable

Présentation de l'application de dématérialisation de l'espace de travail en réunion (DEMETER) – Communication du Président

M. Alain Milon, président. – Comme je vous l'avais annoncé le 18 avril dernier, le bureau de la commission a décidé de recourir à cette application DEMETER qui offre des fonctionnalités tout à fait intéressantes pour nos travaux, en particulier lorsque nous sommes en présence de gros textes avec un nombre important d'amendements comme ce sera vraisemblablement le cas pour le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Comme nous le verrons dans quelques instants, l'application permet à un commissaire arrivé en cours de réunion – même si cela n'arrive jamais ! – de se positionner immédiatement sur l'amendement en discussion sans avoir à manipuler une liasse parfois volumineuse.

Elle nous permet également de partager des documents, qu'il s'agisse de la biographie des personnes entendues, de l'intervention du rapporteur ou encore de documents divers.

Autre avantage, la déesse des moissons nous invitant au respect de l'environnement, elle permet une réduction des tirages « papier ».

Que les allergiques aux nouvelles technologies ou les distraits oublieux de leur tablette se rassurent cependant : il ne s'agit pas de supprimer toute impression du jour au lendemain mais de tendre progressivement dans ce sens.

Vous avez tous reçu un mode d'emploi par courrier électronique. J'espère que vous serez convaincus par la démonstration qui va suivre.

Nous pourrons l'utiliser à partir d'aujourd'hui pour le texte sur les défibrillateurs.

Je vous remercie de votre attention.

A la suite d'une présentation réalisée à partir d'un diaporama, les commissaires prennent connaissance des fonctionnalités offertes par l'application.

Proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est reprise à 11 heures.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au défibrillateur cardiaque. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour du 13 juin prochain dans le cadre de l'espace réservé du groupe les Indépendants République et territoires (LIRT). Nous avons le plaisir d'accueillir notre collègue Jean-Pierre Decool, auteur de cette proposition de loi alors qu'il était député.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Le taux de survie observé en France à la suite d'un arrêt cardiaque n'excède pas 8 %. Entre 40 000 et 50 000 personnes meurent ainsi chaque année dans notre pays d'un arrêt cardiaque. Beaucoup de ces décès appartiennent à la catégorie des « décès évitables » : les travaux scientifiques concluent unanimement à des gains majeurs en survie dès lors qu'une défibrillation est rapidement pratiquée.

Le succès de cette prise en charge repose sur la limitation du délai écoulé entre le début de l'arrêt cardiaque et le recours à la défibrillation. Selon le conseil français de réanimation cardio-pulmonaire, les taux de survie peuvent atteindre 70 à 85 % dès lors qu'une défibrillation est pratiquée dans les toutes premières minutes suivant l'arrêt cardiaque. Sans cela, la fibrillation cardiaque évolue vers l'asystolie, c'est-à-dire l'arrêt cardiaque complet.

La prise en charge des victimes passe par une lutte contre le temps. Chaque minute représente 10 % de chances de survie en moins, celles-ci devenant pratiquement nulles après 10 minutes. Or, lorsque l'on sait que le Samu ou les pompiers interviennent en 10 à 15 minutes en moyenne, en fonction des points de nos territoires, on comprend aisément que la mobilisation des témoins d'une scène d'arrêt cardiaque, le recours au massage cardiaque ainsi que la présence de dispositifs publics de défibrillation constituent des enjeux cruciaux pour le bon fonctionnement de la chaîne de survie.

Dans d'autres États, ou d'autres villes à l'étranger, dotés de programmes d'accès public à la défibrillation, des taux de survie bien supérieurs au taux français ont pu être observés. Selon la Croix-Rouge, le taux de survie après un arrêt cardiaque atteindrait 20 à 50 % dans les pays anglo-saxons dès lors que des défibrillateurs sont placés à la disposition du grand public.

Une étude américaine réalisée dans les années 2000 dans les casinos de Las Vegas, lieux où les accidents cardiaques sont nombreux pour des raisons que chacun pourra aisément imaginer, a démontré que l'accès à des défibrillateurs utilisés par du personnel formé permet d'atteindre un taux de survie de 74 %.

La mortalité par arrêt cardiaque n'est pas une fatalité ; encore faut-il se saisir des enjeux majeurs de santé publique que constituent l'accès rapide et effectif à un défibrillateur cardiaque et la démocratisation de son usage.

Depuis un décret de 2007, l'utilisation des défibrillateurs automatisés externes (DAE) est ouverte au grand public. Les DAE sont de petits appareils que l'on branche au moyen d'électrodes autocollantes sur le thorax du patient en arrêt cardiaque. Ils fonctionnent de manière autonome, en délivrant des instructions orales aux intervenants et en analysant le rythme cardiaque ; dès lors qu'ils détectent des battements anarchiques du cœur, c'est-à-dire une fibrillation, un choc électrique est déclenché. Le caractère automatisé des DAE en fait des équipements facilement utilisables par le grand public.

Des dispositifs de sensibilisation, voire de formation du grand public aux « gestes qui sauvent » ont par ailleurs été mis en place. Un arrêté de 2009 a prévu un dispositif d'initiation du grand public à l'utilisation des DAE en une heure. Si les DAE sont très faciles à manier, leur utilisation peut être rendue plus difficile par les situations d'urgence et de stress ; une formation est donc toujours bénéfique. L'enjeu demeure cependant d'assurer le passage de ces évolutions réglementaires dans les pratiques citoyennes.

L'insuffisante sensibilisation du grand public aux gestes de premier secours a été largement mise en avant par les interlocuteurs que j'ai rencontrés. Selon les conclusions du comité interministériel de la santé (CIS), seulement 20 % de la population française a suivi une formation aux gestes de premiers secours, et seuls 50 % des élèves en classe de troisième ont bénéficié de la formation « prévention et secours civiques de niveau 1 » (PSC1) ; c'est évidemment trop peu.

Le flou encadrant les obligations incombant aux collectivités publiques et privées s'agissant de l'équipement en DAE et de leur maintenance constitue un point d'achoppement majeur. Il n'existe en effet aucune obligation légale ou réglementaire imposant aux collectivités publiques ou aux établissements privés de disposer d'un défibrillateur. L'implantation des DAE repose dès lors sur les choix d'équipement spontanément effectués par des collectivités territoriales, des associations ou des acteurs privés. Selon les estimations des services ministériels, notre territoire compte actuellement 160 000 à 180 000 défibrillateurs en accès public.

Par ailleurs, si l'utilisation des défibrillateurs est assortie d'une obligation de maintenance, comme pour tout dispositif médical, le cadre juridique reste flou, et sa mise en œuvre est rendue difficile par la complexité de la chaîne de distribution et d'exploitation des DAE. L'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM), dans un bilan de surveillance renforcée des DAE publié en 2017, concluait ainsi à un défaut de traçabilité de ces équipements.

Cette situation rend difficile la surveillance des équipements ainsi que la réalisation d'opérations de maintenance, pourtant indispensables. Les composants électroniques de certains appareils, installés à la suite du décret de 2007, commencent à vieillir. Les DAE accessibles au public sont bien trop souvent la cible de dégradations, voire

de vols, de sorte qu'il est très probable qu'une large partie du parc des DAE installés sur le territoire français ne soit pas fonctionnelle.

Il ne suffit pas de sensibiliser la population à l'utilisation des DAE et d'en équiper les lieux publics ; encore faut-il qu'il soit possible, dans une situation par nature caractérisée par l'urgence, d'accéder rapidement à un équipement fonctionnel.

Or, à l'absence d'obligation légale ou réglementaire en matière d'équipement s'ajoute une absence d'obligation de référencement des appareils implantés. Il est dès lors impossible non seulement de s'assurer de la répartition homogène des DAE dans l'ensemble du territoire, mais encore et surtout de permettre à un témoin d'arrêt cardiaque de localiser le défibrillateur fonctionnel le plus proche. Cette situation est d'autant plus absurde que la plupart de nos concitoyens disposent de smartphones dont la fonction de géolocalisation pourrait sauver des vies.

Face à la carence de l'action publique, des initiatives privées ont vu le jour. L'association pour le recensement et la localisation des défibrillateurs (Arlod), créée en 2008, a mis en place une base de données en ligne visant à recenser de manière fiable l'ensemble des DAE présents sur le territoire national. Cette initiative est fortement dépendante de la bonne volonté des propriétaires ou des gestionnaires de DAE, l'alimentation du registre reposant sur leurs déclarations spontanées. À la date de publication du présent rapport, cette base comptait un peu plus de 26 000 DAE.

Au cours de mes auditions, les représentants d'applications mobiles m'ont expliqué que leurs outils proposaient, outre la localisation des défibrillateurs implantés à proximité d'une scène d'arrêt cardiaque, la géolocalisation de personnes volontaires et susceptibles de porter assistance à la victime avant l'arrivée des secours. L'intervention de ces « bons Samaritains » soulève un certain nombre de problèmes éthiques et juridiques, notamment en termes de responsabilité. Ils ne constituent cependant pas le sujet de notre texte. J'interrogerai la ministre, lors de notre débat en séance publique, sur les évolutions à introduire par voie réglementaire.

Quoi qu'il en soit, de l'aveu de leurs gestionnaires et responsables, les bases de données sont loin d'être fiables et exhaustives. De nombreux défibrillateurs sont nouvellement installés chaque jour, d'autres sont devenus hors d'usage, ou ont été déplacés, sans que ces informations fassent l'objet d'une recension obligatoire dans les bases de données.

La présente proposition de loi envisage de mieux encadrer les aspects les plus matériels du dispositif, en assurant l'accessibilité effective de la défibrillation cardiaque dans l'ensemble de notre territoire. Il s'agit de préciser les obligations incombant aux établissements recevant du public (ERP) en termes d'installation et de maintenance des équipements de défibrillation, et de créer une base nationale de données relatives aux lieux d'implantation des DAE.

Cette proposition de loi résulte d'une initiative et de travaux largement communs à l'Assemblée nationale et au Sénat. Le texte soumis à l'examen de notre assemblée, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016, est issu d'une proposition de loi déposée le 31 août 2016 par notre collègue sénateur Jean-Pierre Decool, alors député, et plusieurs de ses collègues. Un texte avait précédemment été déposé au Sénat, le 1^{er} avril 2015,

par notre collègue Alex Türk, avant d'être repris par Jean-Pierre Decool à l'Assemblée le 21 octobre 2015.

La rédaction du texte, qui comptait au départ quatre articles, a très largement évolué. Elle ne compte plus que deux articles, dont un seul figurait dans la version initiale de la proposition de loi (article 3), et qui a été adopté dans une rédaction assez largement aménagée.

Cet article 3 crée une obligation d'équipement par un défibrillateur automatisé externe (DAE) pour certains types et catégories d'établissements recevant du public (ERP). Cette obligation est définie de manière souple, puisque la détermination des ERP concernés ainsi que les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. En outre, une distinction est établie entre les ERP et le site sur lequel ils se trouvent : plusieurs ERP implantés sur un même site peuvent satisfaire à l'obligation par l'installation d'un DAE commun. L'article prévoit aussi une obligation de maintenance des DAE installés, qui incombera aux propriétaires des ERP visés par le décret.

Ces dispositions corrigeront l'asymétrie sur laquelle repose le régime actuel. Alors que l'ensemble de nos concitoyens ont le droit d'utiliser un DAE depuis 2007, il n'existe pas d'obligation générale d'équipement dans les lieux publics. Cette évolution législative favorisera également les politiques de prévention et de prise en charge des arrêts cardiaques.

Cependant, il conviendra de se montrer particulièrement vigilant quant au périmètre des ERP qui sera retenu dans le cadre du décret en Conseil d'État. Aucune orientation générale n'est en effet prévue par le texte, de sorte que la généralisation de l'obligation d'équipement en DAE semble difficile à concrétiser. Certains lieux offrant un cadre propice à la survenue d'arrêts cardiaques devront impérativement figurer dans la liste retenue : je pense notamment aux piscines et aux enceintes sportives, sur lesquelles l'Académie nationale de médecine avait attiré l'attention des décideurs publics dans un rapport de 2013.

La répartition des responsabilités en matière de maintenance devra faire l'objet d'une nette clarification. Si le coût présumé d'un équipement généralisé des lieux publics en défibrillateurs a suscité des réticences, il faut rappeler qu'il reste relativement limité au regard du gain potentiel en termes de vies sauvées : selon la DGS, il faudrait compter 1 000 à 1 500 euros pour l'acquisition d'un défibrillateur neuf, et 120 euros par an pour en assurer la maintenance. L'assemblée des départements de France (ADF) m'a indiqué que les inquiétudes relayées par les élus locaux portaient surtout sur le nombre d'équipements à installer et sur leur lieu d'implantation, renvoyés à la voie réglementaire.

Le décret devra ménager des marges de souplesse afin que les élus locaux puissent prendre les mesures les plus appropriées en fonction de la configuration propre de leur territoire. Nous pourrions interroger le ministre sur les orientations retenues lors de la séance publique.

L'article 3 *bis* prévoit la création d'une base de données nationale permettant de renseigner les lieux d'implantation et l'accessibilité des DAE dans l'ensemble du territoire. Selon les informations fournies par les services ministériels, les exploitants d'équipements de défibrillation se verront appliquer une obligation de déclaration en ligne. Le contenu de la base de données ainsi constituée sera ouvert et réutilisable par le public, ce qui permettra d'alimenter des applications de géolocalisation. Cette base devra être le plus rapidement

possible interconnectée avec les logiciels des Samu et des Sdis, afin que les opérateurs de régulation puissent indiquer aux appelants témoins d'un arrêt cardiaque l'éventuelle proximité d'un DAE.

Je tiens à saluer l'action et la détermination de nos deux collègues parlementaires du Nord, Jean-Pierre Decool et Alex Türk, qui se sont engagés depuis plusieurs années pour faire aboutir ce texte, et cela d'une manière très pratique, puisqu'ils ont consacré la majeure partie de leur réserve parlementaire - cet outil tant décrié - à l'équipement en défibrillateurs cardiaques des établissements de leur département, qui en compte aujourd'hui 4 000.

Et je vous demande donc, mes chers collègues, d'adopter sans modification cette proposition de loi. Il est de notre devoir de tout mettre en œuvre pour encourager la citoyenneté et la solidarité de nos concitoyens dans de telles situations d'urgence.

M. Jean-Pierre Decool. – Cette proposition de loi prolonge une initiative lancée dans le Nord par nos collègues Alex Türk et Sylvie Desmarescaux. Chaque année, en France, 50 000 personnes meurent d'une fibrillation cardiaque, avec un taux de survie de 8 % seulement, alors qu'il est de 24 à 40 % dans d'autres pays. Plus on équipe les lieux publics, plus le taux augmente. On dispose d'un délai de 4 à 6 minutes pour tenter de sauver la personne. À défaut, les fonctions vitales sont altérées et le décès survient. L'appareil ne se déclenche que s'il y a fibrillation, de sorte que c'est la haute technologie qui décide, pour ainsi dire.

Depuis 2006, grâce à la réserve parlementaire, nous avons installé plus de 4 000 appareils dans le Nord, qui ont sauvé une cinquantaine de vies, dont celles de certains élus locaux. Le réseau s'est étoffé, mais le nombre d'appareils reste insuffisant. D'où la proposition de loi que notre collègue Alex Türk a déposée à l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2015, mais qui n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. J'ai repris le corps de ce texte qui a été voté le 13 octobre 2016 par nos collègues députés. Je profite de la niche parlementaire pour vous proposer de l'inscrire à l'ordre du jour du Sénat, en évitant de l'amender.

La démarche qui a été menée dans le Nord a été salvatrice. Elle est le fruit d'un travail des élus tenace et de longue haleine. Je remercie le rapporteur pour son travail appliqué. Et j'en appelle à votre conscience : chaque vie sauvée par un défibrillateur sera une nouvelle victoire.

Mme Élisabeth Doineau. – Je remercie nos deux collègues qui ont défendu ce texte avec conviction. Comme élue locale, je connais l'importance des défibrillateurs. Il y a quelques jours, à l'invitation de notre collègue Annie Delmont-Koropoulis, j'ai assisté à une démonstration de l'application Sauv Life sur smartphone. Il est indispensable de disposer d'une cartographie des lieux équipés en défibrillateurs. Une application qui indiquerait l'emplacement de ces équipements contribuerait à sauver des vies.

Je voterai ce texte sans déposer d'amendements, comme vous le souhaitez, monsieur le rapporteur.

M. Philippe Mouiller. – La base de données nationale concernera-t-elle tous les établissements, ou bien seulement ceux qui ont l'obligation de s'équiper ? Pour ce qui est du financement, il faudrait rendre éligibles à la DETR certaines petites communes qui doivent s'équiper en défibrillateurs.

Mme Laurence Cohen. – Merci pour ce rapport extrêmement riche et fouillé. La formation et la sensibilisation aux gestes de premiers secours sont essentielles. Je ne suis pas médecin. J’ai déjà vu un défibrillateur. Je ne suis pas certaine d’être capable d’avoir les bons gestes, dans le stress de la situation. L’Éducation nationale devrait prévoir de dispenser une formation dans les collèges et les lycées, via la Croix-Rouge, par exemple.

Mme Victoire Jasmin. – Je remercie M. Decool pour sa présence et M. Chasseing pour l’exhaustivité de son rapport. On sauvera des vies en mettant des défibrillateurs à disposition du grand public. D’où la nécessité d’établir une liste des ERP qui auront obligation de s’équiper. Il faut aussi renforcer la formation, en la rendant obligatoire dans les entreprises, d’autant qu’elle n’est pas très longue. Les collectivités devraient nommer un référent « Sécurité » en charge de vérifier régulièrement le fonctionnement des défibrillateurs et de prévoir les interventions nécessaires. Enfin, il faudrait rendre accessible l’intégralité des données concernant les entreprises et les espaces équipés si l’on veut pouvoir géo localiser le dispositif le plus proche.

Ce texte est une avancée indéniable. Soyons unanimes à le voter.

M. Bernard Jomier. – Voilà des années que nous peinons à trouver une solution pour cette question de santé publique. Parmi les propositions du texte de l’Assemblée nationale, on a choisi de conserver celle de la création d’une base nationale de données. L’association Arlod travaille à la produire, avec le soutien de certains partenaires. Elle bénéficie d’une subvention municipale, à Paris.

On a également conservé la disposition qui porte sur le déploiement des défibrillateurs dans le territoire national, en prévoyant que la liste des ERP qui auront obligation de s’équiper sera définie par décret en Conseil d’État. Cependant, les choix peuvent varier du tout au tout selon les territoires. Au Conseil de Paris, nous avons voté le principe « une pharmacie, un défibrillateur ». L’ordre des pharmaciens a donné un avis favorable. Pour autant, je ne suis pas certain que ce principe soit transposable ailleurs. En milieu rural, mieux vaudrait sans doute adopter le principe « une mairie, un défibrillateur ».

Faut-il vraiment un décret en Conseil d’État, ou ne gagnerait-on pas à impliquer les départements en confiant aux acteurs locaux le soin de définir la liste des ERP qui doivent s’équiper ? Plus la règle sera nationale, plus la coupe restera loin des lèvres... Le champ de l’obligation doit être défini au plus près du territoire.

Il reste également à traiter la question du financement. À Paris, les pharmaciens n’ont souhaité payer ni l’installation, ni la maintenance des défibrillateurs. Dans la mesure où l’on recense 1 000 pharmacies parisiennes, le coût d’équipement doit être proche de 1,5 million d’euros. Tous les départements ne sont pas riches. D’où un problème de financement.

Je suis sans réserve sur la création d’une base de données nationale. Je ne chercherai pas à enrayer les avancées portées par le texte. Cependant, nous devons trouver la solution la plus efficiente.

M. Alain Milon, président. – Du temps d’Alex Türk et de Sylvie Desmarescaux, la réserve parlementaire était utilisée comme une participation à un acte volontaire relevant de la commune. Rappelons-nous notre illustre prédécesseur au Sénat, le professeur Etienne,

éminent professeur de médecine qui a été sauvé par un défibrillateur, lorsqu'il a fait un arrêt cardiaque dans les rues du Vieux-Nice.

Mme Frédérique Puissat. – Je remercie les nombreux élus qui ont déjà équipé leur commune de défibrillateurs. D'après mon expérience, il en coûte plus que 1 500 euros, car il faut aussi acheter le boîtier et les accessoires, de sorte qu'on est plus proche des 3 000 euros.

En matière budgétaire, nécessité fait loi. Les budgets que nous avons arrêtés à la fin de 2017 sont à 1 000 euros près. En Isère, nous nous en tenons au principe « une charge nouvelle, une recette nouvelle ». Or, la réserve parlementaire a disparu, ce qui rend la situation difficile. Parfois, les équipements sont trop chers pour un budget, mais pas assez pour justifier une subvention, de sorte que c'est à la commune d'assumer la dépense. Il faudrait interroger l'AMF et les maires ruraux. Je ne suis pas certaine qu'ils seront favorables à ce texte de loi, même si nous nous accordons tous sur son caractère nécessaire. Il reste à résoudre l'aspect financier.

M. Yves Daudigny. – A-t-on installé un défibrillateur au Sénat ? A-t-on prévu une formation pour les sénateurs ? Dispose-t-on de données quant à l'utilisation des appareils en place ? Combien de fois ont-ils servi ?

Mme Patricia Schillinger. – Il est temps que la France s'équipe. Je voudrais souligner le travail de l'association « Ma commune a du cœur » dont le label valorise les bonnes pratiques.

La base de données nationale est un outil nécessaire. Il faudrait prévoir une puce cartographiant les défaillances quand un défibrillateur est arraché ou débranché. Il est arrivé que tous les défibrillateurs aient été rendu inaccessibles dans le périmètre de 15 communes, sans que le Samu et les pompiers soient informés.

Il faudrait aussi prévoir une formation aux premiers secours dès le collège et le lycée, dispensée par les professeurs de sport.

M. Michel Forissier. – Cette loi honore le Parlement. Elle ne comporte que deux articles, ce qui en fait forcément une bonne loi. Je la voterai sans modification.

En France, il existe une organisation des secours à la personne. Il faudrait y intégrer la base de données nationale. Veillons aussi à prendre en compte la densité des territoires dans l'élaboration de la cartographie nationale. Pourquoi installer un défibrillateur dans une salle de réunion que l'on n'utilise que deux fois par an ?

M. René-Paul Savary. – Ce texte illustre l'incapacité de notre système de santé en matière de prévention. Au final, ce sera la Sécurité sociale qui fera des économies. C'est à la puissance publique d'intervenir. L'installation des défibrillateurs relève de l'État.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Madame Doineau, vous avez raison : il faut localiser les données au niveau national. Monsieur Mouiller, il est tout à fait normal que les communes bénéficient des aides de la DETR. Nul besoin de l'inscrire dans la loi. Madame Cohen, le stress est une composante importante qu'il faut prendre en compte lors de la formation aux premiers secours. Depuis le 30 juillet 2017, nous nous sommes fixés un objectif de formation de 80 % de la population. Madame Jasmin, il est effectivement nécessaire que les données soient accessibles au grand public. Il faut aussi vérifier les DAE.

Les plus récents ont des puces qui informent sur leur état. Monsieur Jomier, on ne peut pas forcément appliquer dans les communes rurales le dispositif que vous avez mis en place à Paris. En milieu rural, mieux vaut que les défibrillateurs soient placés dans les mairies, qui sont plus accessibles. Le Gouvernement rencontrera l'ADF et l'AMF avant de rédiger le décret. Madame Puissat, la réserve parlementaire pourrait effectivement servir à financer l'équipement en défibrillateurs. Elle est désormais versée dans la DETR. Monsieur Daudigny, je vous rassure : le palais et le jardin sont équipés de défibrillateurs. Le nouveau modèle sera équipé pour être répertorié au niveau national. Madame Schillinger, je vous le confirme : nous n'avons pas auditionné l'association «Ma commune a du cœur», même si nous reconnaissons la qualité de son action. Le plan gouvernemental prévoit une formation aux premiers secours dès le lycée. Monsieur Forissier, tous les services du Samu pourront géo-localiser les défibrillateurs. Enfin, monsieur Savary, il faut effectivement intégrer l'équipement en défibrillateurs dans les plans régionaux pour la santé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel après l'article 3 bis (nouveau)

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-2 qui demande un rapport sur la faisabilité de la mise en œuvre de drones défibrillateurs. En dépit de l'intérêt du sujet, la position de la commission est constante sur les demandes de rapport.

L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 3			
M. GRAND	1		Irrecevable (40)
Article additionnel après l'article 3 bis			
M. CABANEL	2	Demande de rapport sur la faisabilité de la mise en œuvre de drones défibrillateurs	Rejeté

La réunion est close à 12 heures.

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

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Audition de Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant de commencer notre audition, je souhaite la bienvenue à notre collègue Céline Brulin, en remplacement de M. Pierre Laurent. Ce dernier est désormais membre de la commission des affaires étrangères, à la suite de la démission de M. Thierry Foucaud.

Conformément aux dispositions de l'article 47-4 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, nous auditionnons ce matin, pour la première fois, la nouvelle présidente-directrice générale de Radio France, Mme Sibyle Veil sur son rapport d'orientation.

En notre nom à tous je la félicite pour sa nomination et je lui souhaite pleine réussite dans sa mission qui est aussi essentielle que difficile.

Notre commission suit depuis de très nombreuses années la situation de l'audiovisuel public et en particulier celle de Radio France.

Nous connaissons la qualité des programmes de Radio France et le grand professionnalisme de ses personnels, qui possèdent un savoir-faire unique qui doit être préservé.

Toutefois, la situation du groupe de radio public nous inquiète depuis longtemps quant à sa capacité à se réformer et à faire face à certains projets comme la rénovation de la Maison de la radio. La forte dégradation financière des comptes de l'entreprise en 2014 et l'insuffisance des réponses de l'actionnaire nous ont amené à donner un avis défavorable au projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) présenté par votre prédécesseur. Même si la situation comptable semble s'être quelque peu améliorée nos interrogations demeurent sur l'avenir de Radio France et nous aurons beaucoup de questions à vous poser.

Il va de soi que l'avenir de Radio France est à rechercher dans un rapprochement avec les autres entreprises de l'audiovisuel public.

Comme vous le savez, en 2015, notre commission a émis des propositions en faveur d'un rapprochement structurel progressif de l'ensemble des entreprises de l'audiovisuel public accompagné d'une réforme de son financement et de sa gouvernance. Les annonces de la ministre de la culture, lundi dernier, semblent ouvrir la voie à des changements majeurs, qui n'interviendront qu'en 2019 pour l'essentiel. Ces changements, il nous appartient de les préparer dès maintenant : sans tabou, sans « chausser » uniquement des lunettes budgétaires et dans le seul souci de l'intérêt général en gardant pour objectif une ambition culturelle et éducative.

Votre mission, madame la présidente, est donc passionnante puisqu'il vous revient de préserver l'identité et les forces de Radio France tout en préparant des rapprochements devenus inéluctables.

Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France. – Le projet stratégique que je vais vous présenter est celui que j'ai porté devant le CSA, lors de mon audition publique, à l'issue de laquelle j'ai été nommée au poste de présidente-directrice générale de Radio France. Bien évidemment, il est à compléter des orientations données avant-hier par la ministre pour faire évoluer les sociétés de l'audiovisuel public.

Pour moi, le plus important est qu'un média de service public tel que Radio France ne doit pas faire ce que le secteur privé ne sait pas faire, mais il doit le faire autrement. Il doit proposer des programmes fédérant tous les publics, des émissions qui créent des liens, fabriquent l'air du temps. Nous sommes des médias d'offre et non de demande.

Radio France est une entreprise en mouvement qui a pris une avance, encore fragile, et à consolider. Cette entreprise doit affronter trois défis importants. Tout d'abord elle doit être une entreprise à l'ère du numérique. Elle doit réfléchir à la manière d'offrir au public une diversité de programmes. En outre, ses missions de service public sont interrogées par les mutations sociales, l'État actionnaire, mais aussi la représentation nationale, qui lui demandent de se repenser dans la perspective des mutations de l'audiovisuel public.

Radio France est une organisation de 4 500 salariés qu'il faut accompagner dans des stratégies financières et de modèle économique durables et équilibrées. Il faut également accompagner l'ensemble des salariés afin d'obtenir un média agile, capable de s'adapter aux évolutions très rapides à venir.

Radio France est un acteur qui a pris de l'avance. En effet, dès 2014, nous avons commencé un travail de complémentarité entre les différentes chaînes et les offres, afin d'être bien positionnés sur les missions de service public. Nous avons ainsi des chaînes d'affinités thématiques : la culture avec France Culture, la musique avec France Musique, la création musicale avec Fip. Nous avons également des chaînes tournées vers des publics, comme les jeunes avec Mouv' ou la proximité avec les stations France Bleu.

Enfin, nous avons une chaîne du lien social, qui fédère les auditeurs autour des débats sociétaux : France Inter s'adresse au collectif, en comparaison aux autres chaînes citées. Nous avons travaillé pour dupliquer les publics, afin que chaque chaîne s'adresse à un public, avec une offre identifiée. Cela a permis de nourrir l'audience. Nous avons ainsi connu la saison dernière un très bon niveau d'audience.

Sur la base de cette clarification des offres linéaires, a été développée la présence des chaînes sur le numérique, par des podcasts notamment, par nos applications, mais aussi par une présence sur tous les carrefours d'audience. Or, nous constatons que le public que nous sommes allés chercher sur Internet est venu nous écouter à la radio. On a diversifié notre public. Nous avons notamment gagné 800 000 auditeurs de moins de 35 ans. À contre-courant de nos concurrents, la part de jeunes et la diversité de notre public sont en augmentation.

Nous devons désormais anticiper pour pouvoir intégrer les évolutions très rapides des technologies qui vont venir, à un horizon de cinq ans.

Il est ainsi essentiel d'amplifier la transformation numérique en touchant aux deux bouts de la chaîne : la fabrication des contenus et la maîtrise des relations avec nos auditeurs et le public sur Internet. En effet, de plus en plus d'acteurs s'interposent entre nos contenus et nos auditeurs. Nous devons garder la maîtrise de notre public. Il faut améliorer l'accès à nos offres. Pour cela, il est essentiel de prendre en compte le cadre de cette transformation numérique, notamment en agissant sur le renforcement de notre référencement sur les nouveaux supports. Dans les voitures connectées, il n'y a plus d'autoradio, mais une interface où nous sommes mis en concurrence avec des sites de streaming. Nous devons faire en sorte de continuer à être référencés dans les voitures ainsi que par les assistants vocaux. Ces derniers représentent une transformation très importante. Aujourd'hui, 20 % des requêtes sur Google se font par la voix. D'ici à cinq ans, cette proportion sera passée à 50 %. En effet, après avoir travaillé sur le clavier et sur l'écran digital, l'élément de connexion le plus naturel est la voix. Les commandes vocales vont se diffuser. D'ailleurs, Amazon vient de lancer cette semaine son assistant vocal et son enceinte connectée – écho. Il faut penser la manière d'être présent sur ces nouveaux supports. Nous développons actuellement une application dénommée « focus » avec Google, permettant d'accéder à des contenus spécifiques d'information.

Nous travaillons également avec l'industrie automobile. Demain, dans les voitures autonomes, le son sera en concurrence avec l'image. Nous devons l'anticiper afin que le son reste un élément important. Des innovations sont en cours, dans le domaine du son 3D notamment.

Vis-à-vis de notre public, nous devons comprendre comment évoluent les modalités de consommation des contenus. Aujourd'hui, le public a pris l'habitude de choisir le moment où il va consommer un contenu radio, télévisuel ou cinématographique. Nous devons être capables de proposer des contenus sur mesure. Par exemple, France Culture n'est pas une radio où un flux musical vous accompagne, vous avez besoin de choisir le moment de l'écoute. Le développement du numérique a permis d'accroître la connaissance des émissions de cette chaîne. Les podcasts ont fait augmenter l'audience des émissions de France Culture.

Nous devons pouvoir proposer des catalogues d'offres qui ne se périment pas en fonction de l'actualité. Les contenus des émissions comme celles de France Culture sont des contenus patrimoniaux, que l'on peut conserver à l'image d'un livre. Ces accès personnalisés nécessitent des investissements importants, notamment techniques en matière de gestion des bases de données. En outre, le rôle d'un média de service public est de prescrire du contenu culturel. En cela, il faut développer un algorithme qui va faire des recommandations, non pas par similarité, comme c'est le cas sur Facebook où vous vous retrouvez alors enfermé dans une bulle cognitive, pas qui vous ouvrira à un contenu culturel nouveau. Internet est ainsi un levier pour donner un accès plus important à nos offres. Après avoir écouté une émission culturelle sur France Inter, une émission sur France culture pourrait être suggérée. De même, après avoir écouté une émission de musique classique sur Fip, une émission sur France Musique correspondant au goût musical serait mise en avant. Cela permet d'élargir les univers de la connaissance.

Nous travaillons également sur l'interactivité. France Inter est le média du lien social. D'ailleurs, il y a quelques années son slogan était « Intervenez ». L'interactivité est très présente sur cette chaîne, tout comme sur les chaînes France Bleu. Il faut créer un univers numérique sur lequel on anime le débat, on fait vivre une agora virtuelle.

Le numérique permet d'améliorer le rôle du service public, de diversifier les publics. Il nous faut donner encore plus de singularité à nos contenus, afin qu'ils soient très distinctifs de ceux des radios concurrentes du secteur privé.

Vous le voyez, l'innovation technique a une dimension très forte. Nous étions présents au salon Vitatech il y a quelques jours, ainsi qu'à Station F dans le cadre de la mission *French tech*. Nous menons des partenariats avec des incubateurs. Par exemple nous travaillons sur la géolocalisation afin que des offres sur un festival culturel proche de l'endroit où vous êtes vous soient suggérées.

Avant-hier, la ministre a fait plusieurs annonces, sur lesquelles Radio France est bien positionné. L'une des priorités est ainsi la jeunesse. Elle a deux dimensions. Il faut faire en sorte que toutes les radios touchent toutes les catégories d'âge. Nos antennes doivent rajeunir. Nous avons en outre besoin d'un média générationnel. Mouv', qui vise les 12-29 ans, est très bien positionné. Il a réussi à se faire connaître ; les jeunes ont pris l'habitude de se divertir et de s'informer sur cette radio. Un sondage de l'IFOP montre que 74 % des jeunes connaissent la marque Mouv' et 49 % ont eu un contact avec elle. La proposition éditoriale de cette radio est intéressante : il y a non seulement une culture musicale urbaine, mais aussi une proposition d'informations sur des sujets du quotidien et de l'engagement civique, beaucoup de débats.

Il faut également démocratiser la culture, en étant présent à la radio, et sur le portable de chaque Français. On peut éventuellement imaginer des partenariats avec d'autres acteurs du service public audiovisuel. Dans les prochains jours, on annoncera un média social de la culture, permettant de mettre en commun des contenus culturels des différents médias, dans un format rendant possible la diffusion sur les réseaux sociaux. Cela doit notamment permettre de faire connaître la pluralité de nos offres. Nous réfléchissons également à inverser la chronologie des contenus, dans la mesure où de plus en plus de personnes écoutent une émission au moment qu'elles choisissent. Les contenus pourraient d'abord être mis en ligne puis diffusés.

Autre priorité, l'information. Franceinfo a servi de socle à un média global radio, télévisé et numérique. Il est le deuxième site Internet d'information en continu. L'audience de la radio a augmenté, grâce à la nouvelle visibilité qui lui a été donnée. L'enjeu est désormais d'augmenter l'audience de la chaîne de télévision. C'est également un média qui porte la lutte contre les fausses nouvelles. Il faut éviter une dérive américaine, où le public vient chercher des contenus qui confortent ses opinions. Dès lors comment apporter des contenus permettant de décrypter le monde ? Nous avons lancé l'émission « les idées claires » sur France Info et France culture, sur les idées reçues, qui s'appuie sur des experts.

Enfin la proximité est essentielle et j'ai beaucoup insisté sur cette priorité lors de mon audition par le CSA. Radio France est très bien positionné, avec 44 stations locales et 10 heures par jour de d'informations, d'interactivité locales. Dans beaucoup de départements ruraux, France Bleu est la première ou la deuxième radio écoutée. La ministre de la culture a annoncé vouloir créer un média de proximité global, par une coopération entre France Bleu et France 3, permettant de créer une heure en plus de programmation locale par jour, passant ainsi à 10 heures par jour pour les radios et à 6 heures pour la télévision.

Dans quelle mesure France Bleu peut-elle apporter un contenu entrant en résonance avec cette demande ? L'offre numérique a permis la création de liens et dès l'automne, nous expérimenterons des matinales communes, des émissions politiques, la

couverture d'événements culturels, sportifs, de débats liés à la problématique de l'emploi et de la formation. Le 28 mai, France Bleu et France 3 ont déjà relayé la journée de l'apprentissage pour lui donner une plus grande visibilité. En bref, il faut mettre en place une coopération intelligente entre France Bleu et France 3.

Radio France n'achète pas de contenus, elle est donc un lieu de production très important. Il faut l'ouvrir à la jeunesse et à la création. Nous allons développer des incubateurs à production, mais aussi créer un label « studio Radio France » pour développer nos ressources et valoriser ce que l'on sait faire. Je vais vous donner un exemple. L'orchestre de Radio France a enregistré la bande originale du film Valérian. C'est un soutien à l'industrie cinématographique. En outre, on rapatrie la musique de film en France, alors qu'elle est pour l'instant majoritairement produite au Royaume-Uni. C'est également générateur de ressources propres.

Enfin, l'enjeu de la trajectoire économique de l'entreprise ne doit pas être oublié, avec une trajectoire budgétaire équilibrée dans le temps.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La commission s'est lancée dans un travail d'évaluation du service public de l'audiovisuel. Nous nous intéressons notamment au rapprochement entre France Bleu et France 3. Dans ce cadre, nous nous sommes rendus à Bordeaux il y a quelques semaines.

M. Jean-Pierre Leleux. – Quelques mots peut-être avant de vous poser mes questions. Je me joins tout d'abord aux vœux de réussite exprimés par notre présidente.

Je souhaite également réaffirmer mon attachement aux propositions faites en 2015 avec notre collègue André Gattolin pour asseoir véritablement l'avenir de l'audiovisuel public.

Lundi dernier, la ministre de la culture a dessiné un constat selon lequel l'audiovisuel public restait prisonnier de la dictature de l'audience et innovait insuffisamment. Elle a aussi dénoncé la coupure avec les jeunes générations. Pour sortir de cette culture de l'audience, il faut opérer une rupture qui doit prendre la forme de la suppression de la publicité sur les antennes publiques, à la radio comme à la télévision. Je rappelle que la publicité représentait près de 48,5 millions d'euros pour Radio France en 2017 et qu'elle est de plus en plus audible sur les antennes et visible sur les sites du groupe.

Or il y a une contradiction dans les orientations présentées lundi par la ministre puisqu'on ne peut renforcer l'ambition dans les programmes, réaffirmer la spécificité de l'audiovisuel public, évoquer des objectifs en termes d'éducation et de culture sans que soit évoqués parallèlement le sort de la publicité et la question globale du financement.

Autre sujet d'interrogation, les économies sur lesquelles le Gouvernement reste très discret. Or la réduction des effectifs constitue le seul véritable levier pour faire des économies et les mutualisations à travers des regroupements de rédactions et de services au niveau national comme local ne sont qu'à peine esquissées.

J'en viens à mes questions, Madame la présidente, qui seront au nombre de quatre. Je vous serais reconnaissant de répondre successivement à chacune d'elles.

Concernant tout d'abord le contrat d'objectifs et de moyens. Souhaitez-vous qu'il soit modifié pour tenir compte de la situation actuelle de l'entreprise et de votre projet ou bien

pensez-vous que le document actuel, préparé par votre prédécesseur, doit perdurer, même s'il ne reflète plus la réalité ? Quels sont vos axes de transformation de l'entreprise qui ne figurent pas dans ce document ?

Mme Sibyle Veil. – Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) est un outil indispensable pour se projeter sur une trajectoire pluriannuelle. On s'est d'ailleurs beaucoup appuyé dessus. Cet outil doit être crédible pour pouvoir engager des discussions sur cette base avec l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise. Il couvre actuellement la période 2015-2019. L'année 2019 sera ainsi consacrée à la négociation de la prochaine trajectoire pluriannuelle. Toutefois, à chaque changement de majorité, il y a une inflexion de la vision qu'a l'État pour le service public, mais également de sa trajectoire financière. Peut-être faut-il revoir cet outil pour qu'il se cale sur le mandat gouvernemental ?

Le contrat d'objectifs et de moyens comprenait une dimension de clarification des offres, de modernisation de l'entreprise, qui est en cours, et de redressement de la situation financière. Il a permis la mise en place d'un outil de gestion modernisé, avec un pilotage budgétaire, un contrôle interne, un suivi d'objectifs et une gouvernance modernisée. Les recommandations de la Cour des comptes ont été prises en compte pour gagner en efficacité. Au total, nous avons fait mieux que la trajectoire prévue par le COM. Il prévoyait un déficit de 19 millions d'euros en 2015, celui-ci fut au final de 13 millions d'euros et nous sommes, en 2018, à l'équilibre. Il y aura certainement des échanges lors du prochain projet de loi de finances sur les moyens budgétaires donnés pour la dernière année du COM.

M. Jean-Pierre Leleux. – Concernant les programmes, vous évoquez dans votre rapport d'orientation la nécessité – que nous partageons – pour Radio France de s'adresser au public le plus large possible. C'est un vrai sujet d'autant plus que tous les Français ne se sentent pas représentés sur certaines antennes. J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport d'exécution du COM pour 2017 et notamment de l'indicateur relatif à la perception de l'image de Radio France. Sur les 19 affirmations testées auprès du public, les trois résultats les moins satisfaisants concernent, dans l'ordre, l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques, l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs économiques et l'impartialité dans la présentation de l'information. Quelles évolutions éditoriales envisagez-vous pour répondre à cette défiance d'une partie du public ?

Mme Sibyle Veil. – Une enquête d'opinion portant sur la perception, par essence, ne reflète pas la réalité. Le rôle du PDG de Radio France est d'assurer l'indépendance de ses médias et de ses rédactions. C'est notre crédibilité qui est en jeu, et aucun compromis n'est possible sur cette indépendance. En ce qui concerne les intérêts économiques, nous sommes très peu dépendants de la publicité. Elle représente une ressource de 40 millions d'euros sur un budget total de 670 millions d'euros et leur présence est très faible sur notre antenne. Ces dernières années, ce n'est pas le volume de publicité qui s'est accru, mais sa diversité. C'est peut-être l'une des raisons pour laquelle on a l'impression qu'il y en a plus. L'audience a continué à augmenter malgré cette diversification. Pour rappel, il n'y a que trois minutes de publicité sur les deux heures de matinale.

La perception de l'impartialité de l'information est compliquée et vous avez raison de vous interroger sur ce point. Nous travaillons beaucoup sur les retours de nos auditeurs. D'ailleurs, le retour fait par Médiamétrie, une fois par trimestre, n'est pas suffisant. Il nous faut des indicateurs qualitatifs et plus réguliers, afin que l'antenne s'approprie mieux ces retours du public. Nous allons lancer en juin une grande enquête participative sur nos

contenus puis à la rentrée, nous allons mettre en place une plateforme participative par chaîne, avec une ouverture qui se veut la plus large possible.

M. Jean-Pierre Leleux. – Concernant la masse salariale, notre commission avait regretté l’absence de véritable baisse dans le COM. Le rapport d’exécution pour 2017 indique que non seulement la masse salariale ne diminue pas mais qu’elle continue à augmenter puisqu’elle a atteint 406,2 millions d’euros en 2017, contre un objectif de 394,6 millions d’euros. Comment expliquez-vous ce dérapage ? Comment se fait-il que vos outils de pilotage financier n’aient pas permis de mettre en évidence cette dérive ? Quel est, enfin, votre objectif de baisse de la masse salariale dans les deux ans qui viennent ?

Mme Sibyle Veil. – Sur ce point, il faut regarder la tendance, et pas seulement l’objectif fixé par le COM. Nous avons développé des offres supplémentaires. Par exemple, pour la chaîne télé Franceinfo, tout est produit en interne et cela se traduit sur la masse salariale. Mais, cela n’a pas entraîné une déviation de la trajectoire budgétaire. Les économies ont été faites sur d’autres postes de dépenses. En outre, il y a eu beaucoup de départs, nécessitant des mesures pour les financer. La réduction des effectifs s’accompagne toujours à moyen terme de décaissement de trésorerie. L’un des éléments de la trajectoire du COM concernait le nombre de contrats à durée déterminée. Nous sommes en conformité avec cette trajectoire, à un écart près. Nous allons un peu plus lentement. Aussi, en 2018, nous allons continuer les efforts de 2017, et alors que le COM prévoyait pour cette année, le remplacement d’un départ sur deux, nous allons rester sur le niveau de 2017 avec le remplacement d’un départ sur trois. Il y a ainsi une année de décalage. La variable la plus difficile à maîtriser est celle des CDD. En effet, tout étant produit en interne, nous avons besoin d’y recourir pour remplacer des gens partis en vacances.

M. Jean-Pierre Leleux. – Ma dernière question concerne le chantier de la Maison de la radio. Le coût final estimé était en février 2017 de 432 millions d’euros. Depuis lors, le rapport de M. Weiss a actualisé le coût final estimé entre 447 et 453 millions d’euros à la date de juin 2017 auxquels s’ajouteraient d’ici 2023 entre 66 et 86 millions d’euros du fait des retards accumulés et des défauts du chantier. Pouvez-vous, dans ces conditions, nous indiquer le nouveau coût final estimé en 2023 compte tenu du scénario retenu ?

Mme Sibyle Veil. – C’est un chantier qui se déroule en site occupé. Nous continuons à produire à côté des marteaux piqueurs. Cette difficulté, liée notamment aux vibrations, avait été sous-estimée. En 2008, la fin de chantier était prévue pour 2015, 2016. En réalité, il faut déménager au fur et à mesure les antennes.

Ce chantier est dû à l’injonction de la préfecture pour la sécurité incendie. Nous cassons des pans entiers pour modifier les orientations des sorties de secours. En outre, le chantier s’accompagne d’une opération de désamiantage. De manière très concrète, nous avons délocalisé une partie de nos bureaux et outils de travail à l’extérieur du bâtiment, avec des déménagements réguliers.

Le nouveau calendrier essaie de définir une date réaliste. Un expert mandaté par l’État doit apporter de l’objectivité.

En outre, la dimension contractuelle et financière ne doit pas être occultée. Il faut gérer les marchés. Nous avons étudié les différents scénarios. Nous n’avons pas décidé de résilier les marchés, scénario le plus coûteux, mais avons choisi une version intermédiaire. Les règles de la commande publique ont une dimension pénale et on ne peut pas transiger

là-dessus. Nous sommes dans l'attente du scénario juridique avant de pouvoir chiffrer précisément les moyens nécessaires. Nous les estimons actuellement à 66 millions d'euros, peut-être un peu plus. La fin des travaux est prévue pour fin 2022, avec un réaménagement en 2023.

Une des raisons du retard tient à l'extension du chantier aux studios moyens, situés à la base de l'édifice. L'injonction préfectorale prévoyait de les réhabiliter dans un second temps. Tous les travaux d'experts ont indiqué qu'il était plus économe de les faire en même temps, ce qui a été fait. Enfin, l'équipe a en partie été changée, pour une plus grande maîtrise.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les montants en jeu laissent rêveurs les élus locaux que nous sommes et qui peinent à trouver des financements pour aider des projets locaux.

M. Jacques Groperrin. – J'ai apprécié votre présentation très directe. Je souhaite rendre hommage à France Bleu. Je suis inquiet du rapprochement entre ces stations et France 3. France Bleu devra ainsi passer le nombre d'heures de contenus locaux à 13 heures par jour. De manière très concrète, qui va assurer la charge financière de cette augmentation de contenus et de ce rapprochement : France Bleu ou France 3 ? Comment faire travailler ensemble deux cultures différentes ? France Bleu est spécialisé dans la réalité du quotidien. Il peut y avoir une difficulté à travailler avec France 3. Qui va dessiner la ligne éditoriale ? Enfin, le modèle de Franceinfo fonctionne-t-il bien ?

M. André Gattolin. – Je salue vos développements sur les évolutions technologiques à venir. Les assistants vocaux risquent de conduire à une fragmentation par des intermédiaires qui ne sont ni nationaux, ni publics.

La proximité ne doit pas seulement être vue par le prisme géographique. France Inter développe une proximité affinitaire : grâce à la relation créée avec l'auditeur, Qualimat avait été créé en 1974. L'expérience a été à nouveau tentée à Radio France depuis 1990 avec Ipsos, qui a élaboré des indicateurs. C'est une très forte richesse, car cela remet les auditeurs et téléspectateurs au cœur du projet.

Enfin, qu'en est-il des fictions radiophoniques ? France Culture produit des contenus, France Inter aussi. Y-a-t-il une unité commune dédiée à la fiction ? France Bleu et les territoires mériteraient aussi d'en faire. La fiction est dans l'âme de la radio. Je rappellerai seulement l'existence en 1946 de « Plateforme 70 ou l'âge atomique » qui a été un grand moment radiophonique. On ne peut pas faire que des débats.

M. Michel Laugier. – Le Président Macron a tenu des propos très durs vis-à-vis de l'audiovisuel public. Comment cela a-t-il été ressenti à Radio France ?

Comment voyez-vous concrètement le rapprochement entre France Télévisions et Radio France ? Quelle est la part du budget consacré au numérique, et quelle est son évolution ? Enfin, Franceinfo est désormais à la fois un média radiophonique et télévisuel. Va-t-il y avoir une rationalisation de l'offre des chaînes d'informations ?

M. David Assouline. – Je vous félicite pour votre nomination par le CSA et j'insiste sur cette instance de nomination. Ce n'est pas l'État qui vous a nommée, et c'est essentiel pour assurer l'indépendance de Radio France. Vous avez la chance d'être à la tête

d'une entreprise magnifique, dont les salariés font du bon travail et sont perçus comme de vrais professionnels, à une époque où on demande à chacun de faire un peu de tout.

L'enjeu du service public n'est pas de rechercher de l'audience, mais de faire de la qualité et de permettre à son audience d'avoir accès à la culture.

Dans la collaboration à venir avec France Télévisions, comment allez-vous défendre la radio qui repose sur un imaginaire particulier ? Nous sommes aujourd'hui dans une civilisation de l'image. Comment ne pas tuer la spécificité de la radio, car ce qui ne passe que par le son permet l'imaginaire ?

J'ai trouvé très maladroite, voire choquante, la présence de l'ensemble des patrons de l'audiovisuel public derrière la ministre de la culture avant-hier, au regard de la perception de votre indépendance. Vous n'êtes pas des hauts fonctionnaires d'une administration centrale.

La manifestation de votre indépendance s'est peut-être faite dans l'annonce des matinales communes entre France Bleu et France 3, puisque vous avez indiqué qu'elles concerneraient Paris et Aix-en-Provence, au moment où la ministre annonçait que ni Paris ni Marseille n'étaient visées.

Près de 300 millions d'euros d'efforts budgétaires vont être demandés d'ici 2022, avec 50 millions d'euros prévus dans le prochain budget. Dans ces conditions, pensez-vous être en mesure de pouvoir assumer vos missions actuelles ?

M. Pierre Ouzoulias. – Le chantier de la réhabilitation de Radio France a été une dérive sociale, avec un recours massif à des travailleurs détachés.

À titre personnel, à part le rugby, je ne regarde plus la télévision. Pour moi, en tant qu'élu, la radio est très utile, car elle permet de faire connaître des pluralités d'opinion et de les confronter.

Comment est assurée votre indépendance ? Dans la presse, il y a un conseil éditorial auxquels participent les journalistes. Comment renforcer la gouvernance démocratique pour la définition de la ligne éditoriale ? L'indépendance des médias vient aussi de l'intérieur.

Mme Sibyle Veil. – La coopération entre France Bleu et France 3 doit se faire dans le maintien des spécificités des contenus. Je partage votre question tout comme les équipes. L'expérience de France Info a montré qu'exposer certains contenus à la télévision nécessite une réflexion particulière. L'exemple de la matinale belge est intéressant à suivre, car certaines chaînes radiophoniques et télévisuelles ont déjà sauté le pas. Pour moi, le rapprochement doit se faire à partir de la radio, car son modèle de production est beaucoup plus économe. Il suffit de l'enrichir pour faire de la télévision. Il ne faut pas non plus trahir l'ADN de France Bleu et de ses 44 stations locales. La matinale constitue également un enjeu de service car elle donne des informations sur l'actualité immédiate, le trafic routier.

L'expérimentation nous permettra de dégager ce qui a du sens. Sans doute, cela sera le cas dans les agglomérations. Par ailleurs, la production ne doit pas coûter plus cher, ni faire faire des économies sur les radios. Je préfère que l'on continue à faire de la radio, d'autant que France Bleu est la structure la plus rationalisée, après les dernières réformes. L'effectif moyen est de 30 personnes par station, ce qui ne permet pas de produire des images.

Le défi est donc double : trouver le moyen de produire des images et rencontrer un intérêt éditorial.

Il y a eu entre la ministre et moi un *quiproquo*, mais nous parlions de la même chose. Je faisais référence aux stations, et elle aux régions. Une expérimentation va également être menée en Bretagne sur des débats politiques. J'ai rencontré, il y a quelques mois, M. Jean-Noël Jeanneney qui était PDG de Radio France dans les années 1980 où il avait développé le réseau des radios locales.

L'enjeu de la ligne éditoriale de France Info est important : il faut faire des choix qui marquent pour rencontrer un public. La gouvernance est donc importante.

La convergence existe déjà sur Internet. Des coopérations doivent être engagées sur les sites, d'autant plus que l'enjeu de visibilité est important, de sorte de générer suffisamment de puissance et de trafic. Nous allons apporter nos contenus respectifs et coproduire des contenus en commun conçus pour le numérique.

La fiction est un enjeu important. Radio France est le premier employeur de comédiens en France. Les podcasts sont un terrain d'exploration. Il faut continuer car le public adhère à cette démarche et les enceintes des assistants vocaux peuvent donner une deuxième vie à la fiction.

Pour pouvoir faire des propositions aux auditeurs, il faut être capable d'analyser les données. Souvent nous n'en disposons pas car elles sont sur les réseaux sociaux. Ces derniers communiquent assez peu avec nous. En tant que service public, nous devons être exemplaires dans la manière dont les données sont récoltées. L'exemple de *Cambridge analytica* a démontré les problématiques auxquelles nous sommes confrontés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La traçabilité des entreprises traitant les données est primordiale.

Mme Sibyle Veil. – Nous sommes au début de cette aventure et nous devons engager des investissements importants dans la collecte de données. Par ailleurs, il faut être vigilant dans le choix des entreprises qui traiteront ces dernières.

Les prises de position du Président de la République ont suscité des questions en interne. Les équipes de Radio France sont très fières de ce qu'elles font et nous le faisons valoir auprès de l'État actionnaire.

Radio France peut être le fer de lance de la réforme de l'audiovisuel public, car sur plusieurs aspects, nous avons défriché les enjeux.

Les annonces faites avant-hier par la ministre ont été coconstruites avec les entreprises publiques de l'audiovisuel. Elles appuient et donnent une impulsion à ce que nous avons réalisé en interne. Toutefois, il ne faut pas qu'elles conduisent à travestir l'identité de la radio. En outre, toute transformation a un coût, notamment en début de période. Nous avons procédé à un travail sur nos métiers et notre organisation afin d'agir sur les coûts de fonctionnement. Enfin, je vais travailler avec les syndicats pour faire évoluer les métiers des salariés de Radio France en raison des avancées technologiques.

La part du budget consacré au numérique est en augmentation, et au-delà de ce que prévoyait le COM. Nous avons effectué des redéploiements importants en interne pour ne

pas dégrader le redressement financier. Des gains de productivité ont été réalisés. Nous construisons un socle pour l'analyse des données, mais il faudrait au moins multiplier par trois les investissements dans ce secteur.

Orson Welles disait qu'à la radio, l'écran est plus grand qu'au cinéma. Les générations les plus jeunes sont des générations d'images. Elles ont grandi avec YouTube, et consomment des contenus en les regardant sur leur téléphone, elles interagissent sur la base de l'image. Il nous faut travailler l'image dans le cadre du numérique. Il faut de la spontanéité que ne possède pas la télévision.

Nos contenus doivent continuer à être référencés par les assistants vocaux, en réponse à des questions des internautes. Nous travaillons pour pouvoir utiliser nos contenus en réponse, et les concevoir pour qu'ils puissent être accessibles en tant que références. Il faut rester sur le son, et ne pas faire ce que l'on ne sait pas faire.

Le président d'un média doit garantir l'indépendance de celui-ci. Mais, et je tiens à le dire, je n'ai pas eu connaissance d'intervention politique ces dernières années. Cela ne se fait plus, car cela ne serait pas accepté par les journalistes. Avec la transparence qui existe aujourd'hui, cela se saurait immédiatement. Il n'y a donc plus de demande politique en ce sens.

Nous n'avons pas pour l'instant d'informations sur la future trajectoire économique. Des chiffres apparaissent dans la presse, mais il reste trop d'inconnus : quel sera le montant ? Comment sera-t-il réparti entre les médias ? Comment se répartira-t-il année par année ? La transformation que nous connaissons demande un investissement important au démarrage. Ces derniers doivent bénéficier à l'ensemble de l'audiovisuel. Ce qui serait préjudiciable c'est que le financement du chantier de réhabilitation de Radio France entraîne un rétrécissement des offres.

Enfin, je tiens à rappeler que nous disposons de studios capables de réaliser des émissions télévisées, car ils accueillaient autrefois l'Office de radiodiffusion-télévision française (ORTF).

M. Claude Kern. – Quel est l'avenir des stations Fip dans les régions ? De nombreux auditeurs et animateurs de Fip sont inquiets du projet de Radio France de supprimer des animations locales. Or, ce sont elles qui suscitent l'intérêt des auditeurs. La possibilité de retrouver ces informations sur le site Internet national ne suffit pas à pallier à la suppression de ces animations locales. Les stations Fip proposent de créer cinq stations réparties sur l'ensemble du territoire. Quelle suite allez-vous donner à cette proposition ?

Mme Catherine Dumas. – J'ai été très frustrée par les annonces de la ministre. Plus le monde est grand et le son voyage, plus nous avons besoin de proximité. C'est une des missions essentielles du service public. Comment comptez-vous développer cette mission essentielle, notamment en termes d'emplois et de vie quotidienne ?

Mme Maryvonne Blondin. – Dans les nouveaux temps de décrochages locaux, une place aux langues régionales est-elle prévue ?

Dans certaines régions, des organes de presse régionale ont mis en place des télévisions locales. Cela sera-t-il pris en compte dans le rapprochement entre France Bleu et France 3 ?

En matière de ressources humaines, estimez-vous avoir les compétences nécessaires pour mener à bien les évolutions que vous avez présentées ? Quelle est la politique de Radio France en matière de responsabilité sociale ? Enfin, pouvez-vous apporter des précisions sur la situation des intermittents recrutés par Radio France ?

Mme Annick Billon. – Quelle a été et va être la part des investissements en 2017, 2018 et 2019 ? Vous êtes la première femme à la tête de Radio France depuis 1981. cela a-t-il une importance à vos yeux ? Notre commission a mené une audition commune avec la délégation aux droits des femmes de Mme Sylvie Pierre-Brossolette, qui nous a indiqué que la part des femmes expertes intervenant dans les médias était limitée. Vous fixez-vous des objectifs dans ce domaine ?

Pouvez-vous nous présenter le rétroplanning de la coopération prévue avec France 3 ?

Quel public touchez-vous par le numérique ? L'investissement numérique vous a-t-il permis de toucher de nouveaux publics, notamment plus jeunes ?

Mme Colette Mélot. – Je salue les ambitions sur le numérique et la jeunesse annoncées avant-hier, ainsi que la plateforme de décryptage des *fake news* et le maintien de la suppression de la publicité après 20 heures.

Je suis en revanche dubitative sur les réformes de structure et surtout le rythme de leur mise en œuvre. La ministre a expliqué que l'audiovisuel allait devenir un média qui anticipe les mutations liées à la technologie et aux modes de diffusion à venir. Elle a parlé du haut débit. Pour nous qui représentons les territoires, nous souhaitons rappeler les difficultés rencontrés par certains d'entre eux. Certes, le haut débit doit être généralisé d'ici 2022. Peut-il y avoir un frein à votre ambition de développement du numérique en raison des difficultés à connecter certains territoires au haut débit ?

Mme Sibyle Veil. – La réforme de Fip part d'un constat. Fip a un rôle de soutien à la création, de diffusion d'activités culturelles, en irriguant toutes les régions de France, et pas seulement les villes. Le redéploiement doit pouvoir couvrir l'activité culturelle de l'ensemble et pas seulement celle des villes où se situe la station.

Nous devons garder nos radios de proximité, car elles nous permettent de répondre aux sujets du quotidien : l'emploi, l'actualité sportive et culturelle, l'information. Elles représentent nos auditeurs, et nos auditeurs se sentent représentés à travers les animateurs et intervenants de ces antennes. Aussi, il faut bien penser la complémentarité entre les radios de proximité et les télévisions régionales.

Vous avez évoqué les télévisions locales développées par des organes privés. Plus il y a d'offres dans ce secteur, plus il y a des rencontres avec le public. En effet, si plusieurs chaînes locales existent, cela crée des habitudes. Elles ne se cannibalisent pas, mais s'additionnent. En revanche, nous devons voir comment nos médias peuvent s'insérer dans ce qui existe déjà. Nous devons dialoguer avec la presse quotidienne régionale, qui connaît actuellement des difficultés financières.

Les réorganisations doivent se faire dans le respect du dialogue social. Au cours des dernières années, beaucoup de « permittents » ont été intégrés en CDI. Nous avons toutefois des vrais intermittents, dans les salles recevant du public, et des comédiens. Nous

sommes vigilants sur les conditions qu'on leur offre, notamment en termes d'heures travaillées.

Entre 2017 et 2018, les investissements ont fortement augmenté. Ils ont porté sur l'infrastructure technique. Nous avons également investi dans la formation des employés.

Je suis la première femme nommée à la tête de Radio France depuis 1981, c'est un enjeu de diversité. La part des femmes expertes sur nos antennes a augmenté et je soutiens cette démarche. D'ailleurs, dans les enquêtes sur la perception de la diversité dans les médias, nous sommes bien placés, notamment sur France Inter. Des progrès sont encore à faire sur d'autres antennes. Aujourd'hui, environ 40 % des experts sont des femmes.

Les langues régionales constituent un enjeu important. Certaines de nos stations y sont particulièrement sensibles. Je pense à France Bleu Elsass, France Bleu Breizh Izel, ou France Bleu Corse Frequenza Mora. Nous allons continuer à les soutenir.

La coopération entre France Bleu et France 3 est prévue pour l'automne. Cela prend du temps, car il faut concevoir son plan éditorial et son modèle économique. Une coopération plus rapide aura lieu en matière de numérique. Plusieurs vont voir le jour dans les prochaines semaines. La plateforme sur les *fake news* va être mise en ligne aujourd'hui. Elle sera annoncée ce soir lors du comité stratégique. Un média social de la culture sera en ligne pour la saison des festivals. Il faut refléter l'ensemble des festivals qui animent l'activité culturelle dans les régions. Il sera disponible aux alentours du 21 juin. Enfin, une plateforme éducative gérée par France Télévisions va être créée et nous y contribuerons.

Le rythme du déploiement du haut débit pose la question de la bascule vers une offre délinéarisée. Tant qu'il n'y a pas de haut débit sur l'ensemble du territoire, le réseau hertzien restera. Aujourd'hui 88 % de l'écoute radio se fait par le hertzien. Il ne faut pas basculer trop vite. D'ailleurs, dans d'autres pays, certains médias qui l'ont fait ont perdu des auditeurs. En outre, c'est un enjeu d'égalité territoriale.

Nomination de rapporteurs

La commission désigne M. Stéphane Piednoir 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.

Par ailleurs, la commission désigne M. Laurent Lafon 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.

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 Boulc'h, membre du Bureau fédéral, responsable fédéral de la communication et de la vie syndicale

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous continuons notre travail sur la crise de Presstalis et notre réflexion sur l'avenir de la distribution de la presse. Après avoir entendu la semaine dernière M. José Ferreira, président des Messageries lyonnaises de presse (MLP), nous avons le plaisir d'accueillir ce matin MM. Patrick Bauret, secrétaire général de la Fédération des travailleurs des industries du livre, du papier et de la communication (FILPAC-CGT), Pascal Lefèbvre, secrétaire fédéral, administrateur de la Fédération, et Pascal Le Boulc'h, membre du Bureau fédéral, responsable fédéral de la communication et de la vie syndicale.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Comment analysez-vous la crise en cours à Presstalis ? Y-a-t-il une différence entre les déposants au niveau 2 et notamment quelle est la situation des dépositaires de Presstalis, dont certains sont en grande difficulté financière ? Comment les collaborateurs de Presstalis ont-ils accueilli le plan présenté par la présidente et quelle est la nature du dialogue existant avec la direction ?

M. Patrick Bauret, secrétaire général de la FILPAC-CGT. - Je vous remercie de votre invitation et tiens tout d'abord à préciser que notre organisation couvre l'ensemble du secteur de la presse.

Très attachés à la presse, nous sommes particulièrement inquiets des annonces de réforme de la loi Bichet de 1947. Cette loi est l'un des fondements du pluralisme de l'information dans notre pays. Trois grands principes devront guider toute évolution de la loi : liberté et indépendance de la diffusion, solidarité coopérative entre éditeurs et impartialité de la distribution. Nous refusons que la presse soit placée sous le joug du marché ou de l'État. La loi Bichet garantit depuis 1947 une distribution de tous les titres sur l'ensemble du territoire et il est indispensable de préserver ce principe.

S'agissant des messageries, nous ne pouvons que déplorer l'accumulation de mauvaises décisions stratégiques qui, au final, les ont appauvries, en dépit d'importantes aides de l'État, de modifications législatives et de plans de licenciement successifs.

Les aides à la presse ont été dévoyées : elles ne jouent plus leur rôle et contribuent aujourd'hui à la concentration des titres au lieu d'en favoriser la diversité et le pluralisme. Nous proposons de concentrer les aides de l'État sur les titres en difficulté et dans les zones géographiques les plus difficiles à desservir.

Nous appelons enfin de nos vœux un meilleur contrôle des géants de l'internet afin de garantir le pluralisme et la liberté d'information, fondements de notre démocratie.

M. Pascal Le Boulc'h, membre du Bureau fédéral de la FILPAC-CGT, responsable fédéral de la communication et de la vie syndicale. – Je tiens à préciser que nous ne sommes qu'une fédération et que nous ne nous substituons pas aux syndicats qui négocient avec la direction. Nous n'avons donc pas de relations privilégiées avec la direction de Presstalis dans ce dossier.

S'agissant de notre analyse de la crise de cette entreprise, nous regrettons l'empilement des plans (le premier remonte à 1982 !), sans réforme structurelle. Le niveau 3, qui concerne la distribution, y est régulièrement oublié et il manque toujours une autorité de surveillance du secteur, qui contrôle notamment les aides à la distribution de la presse.

Nous sommes favorables à une fusion des deux messageries existantes, Presstalis et les MLP. L'actuelle concurrence organisée au sein de ce duopole est mortifère et aboutit à une situation de concurrence déloyale entre les deux entreprises.

En matière de gouvernance, nous ne sommes pas favorables à confier la surveillance du secteur à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) pour deux raisons principales : les enjeux de la distribution postée ne sont pas les mêmes que ceux de la distribution au numéro et l'ARCEP a déjà un nombre significatif de missions. Nous serions en revanche plus favorables à confier cette responsabilité au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui pourrait ainsi garantir le respect des principes éthiques de la loi Bichet et assurer le contrôle des aides à la presse aujourd'hui dévoyées au profit des plus gros titres et des territoires les plus faciles à desservir.

M. Michel Laugier. - Quelle est votre analyse des difficultés rencontrées par le niveau 2 ?

M. Pascal Le Boulc'h. – Nous sommes passés en quelques années de 1 200 à environ 40 dépositaires. Le niveau 2 est inévitablement impacté par le niveau 1. Certains territoires connaissent d'importantes difficultés. C'est le cas de la région parisienne qui est un territoire difficile à desservir, où les deux messageries n'empruntent pas les mêmes canaux et où la succession des plans sociaux a eu un impact sur les compétences et partant, sur la qualité de la distribution.

M. Michel Laugier. - Quelle est votre perception, en tant que membre du personnel, du plan présenté par la présidente de Presstalis?

M. Pascal Lefèbre, secrétaire fédéral de la FILPAC-CGT, administrateur de la Fédération. - Ce plan a été imposé par la présidente sous la menace d'une liquidation judiciaire de l'entreprise. Il a certes été signé par notre organisation mais dans le but d'offrir aux salariés concernés des mesures d'accompagnement social.

Sur le fond, ce plan, qui réduit la masse salariale et retire certaines compétences au siège, ne résout rien et n'apporte aucune amélioration structurelle. Il est à craindre qu'un nouveau plan de restructuration ne soit nécessaire à très court terme.

Un nouveau syndicat patronal est en train de se constituer et de pousser l'idée, notamment auprès des parlementaires, d'une concentration des aides à la presse sur les seuls titres d'information politique et générale (IPG). Nous y sommes très hostiles et considérons qu'une telle évolution serait contraire à la loi de 1881, aux ordonnances de 1944 et à la loi Bichet de 1947. Certains titres, comme *Lesbia Magazine*, *Têtu*, ou les magazines consacrés à la chasse ou à la pêche, qui bénéficient des aides à la presse, en seraient désormais exclus. Cela nous semble contraire à la liberté d'information des citoyens et au pluralisme.

M. Michel Laugier. - Vous préconisez la fusion des deux messageries existantes mais sur quel modèle, celui de Presstalis ou celui des MLP ? Par ailleurs, ne faudrait-il pas distinguer entre les « flux chauds » et les « flux froids » ?

M. Pascal le Boulc'h. – Je n'ai pas d'idée préconçue sur le format du groupe qui résulterait de la fusion que nous préconisons entre les deux messageries. Il n'y a pas d'opposition de principe à une distinction entre les flux chauds et les flux froids. On voit bien que certains titres profitent du système : mots fléchés, gadgets et « faux numéro 1 ». Ces titres viennent alourdir la distribution et le législateur doit en tenir compte, même si les barèmes prennent déjà en compte la distinction entre les quotidiens et les magazines. Il est en tout état de cause nécessaire de réaliser une mutualisation qui éviterait de travailler avec deux plates-formes.

M. Pierre Ouzoulias. – Je veux attirer votre attention sur la question de l'impact du numérique. Sur internet, je dispose d'alertes qui me permettent d'être informé en direct des sujets qui m'intéressent. Ce système est rentable pour Google qui bénéficie donc indirectement d'une information qu'il ne produit pas. Il me semble donc que les bénéficiaires du système doivent être mis à contribution.

M. Patrick Bauret. – J'abonde dans votre sens et je veux même aller plus loin : les GAFAs doivent financer la distribution et la presse. Les kiosques numériques doivent diffuser toute la presse, pas uniquement celle qu'ils choisissent suite à des accords commerciaux. Le respect du pluralisme en dépend. Sous la précédente législature une « taxe Google » avait été mise en place, principalement pour aider au développement du numérique car, comme vous le savez, ce dernier est beaucoup moins rentable que la presse papier. Les acteurs de l'internet doivent entrer dans le système de la loi Bichet et y contribuer. Le problème se pose de manière cruciale dans les zones rurales où il est difficile d'accéder à l'information. Si l'on veut éviter cela, le numérique doit compenser, s'impliquer et rendre des comptes. Aujourd'hui, la situation des MLP est certes meilleure que celle de Presstalis, mais il ne faut pas occulter le fait que leurs coûts de distribution sont moins importants car elles ne s'occupent pas de la presse quotidienne. Une fusion des deux permettrait une harmonisation et une optimisation des plates-formes. Par ailleurs, je souligne la très faible contribution du secteur de la publicité. Certains magazines en comportent beaucoup, d'autres nettement moins, ils sont pourtant traités de la même manière. Pour résumer, je vois donc deux sources de revenus pour assurer l'avenir de la filière : le numérique et la publicité.

M. Michel Laugier. – Je rappelle que la distribution se fait également par La Poste et par le portage à domicile. Je voudrais connaître votre sentiment sur le procès fait aux plans sociaux d'avoir constitué un coût insupportable pour Presstalis.

M. Patrick Le Boulc'h. – Je ne conteste pas que les plans sociaux aient un coût. Je tiens cependant à rappeler que le nombre d'employés de Presstalis est passé de 6 000 au début des années 80 à moins de 1 000 aujourd'hui. Nous avons perdu des compétences et aucune solution n'a été trouvée. Les plans sociaux ne résultent pas d'une volonté des salariés mais de la direction et ils ont été négociés. Je note que le plan de Mme Benbunan consiste encore une fois à supprimer des postes sans qu'une solution viable ne semble émerger. Par exemple, à Paris, les salariés du niveau 2 ne sont plus que 80 : peut-on les rendre coupables du déficit, ou bien est-ce les éditeurs qui ne contribuent pas suffisamment ?

M. Michel Laugier. – Selon nos informations le montant des fonds propres négatifs s'établirait à - 350 millions d'euros *a minima* en 2017.

M. Patrick Le Boulc'h. – Ces chiffres nous ont tout autant surpris que vous. La précédente direction ne nous avait pas fait part de cet état catastrophique.

M. Patrick Bauret. – Vous mettez l'accent sur le niveau 3, que sont les kiosquiers et les librairies, niveau qui apparaît être le plus malmené. Nous avons rencontré récemment l'association des diffuseurs de presse, avec laquelle nous avons plusieurs points de convergence tels que revaloriser le métier, multiplier les points de vente, la condition étant de prendre des mesures fortes, par exemple sur les pas de porte en centre-ville ou les aides à apporter en termes d'exonérations de charges. Ces pistes pourraient limiter l'installation de points de vente en grande surface qui ne sont pas la panacée en matière de pluralisme de l'information. Il y a là un vrai défi pour notre République de soutenir la diffusion de la presse au niveau 3. Il serait important que le législateur ait une vraie réflexion sur la place des kiosquiers et librairies en centre-ville les plus malmenés, après les ouvriers du livre, alors qu'ils sont les vecteurs de diffusion d'idées, de pluralisme et de culture.

La réunion est close à 12 heures 15.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 5 juin 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons le rapport pour avis de M. de Louis-Jean de Nicolaÿ sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, déposée au Sénat le 30 avril dernier par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud. Cette proposition de loi comporte un titre I^{er} qui prévoit la création d'une Agence pour la cohésion des territoires (ANCT) et que la commission des lois a délégué au fond à notre commission. La création de l'Agence vise à concrétiser le vœu exprimé depuis plus d'un an par le Président du Sénat et de nombreux élus, que le Président de la République a fait sien lors de la Conférence nationale des territoires du 18 juillet 2017. Depuis, il n'y a pas eu d'avancée concrète, si ce n'est la nomination récente de l'ancien préfet Serge Morvan comme commissaire général à l'égalité des territoires (CGET).

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – Cette proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, déposée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud, comporte 24 articles, qui ont l'ambition d'apporter des réponses précises aux difficultés et aux fractures qui traversent nos territoires.

Notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a reçu une délégation au fond de la commission des lois pour traiter spécifiquement les sept premiers articles du texte, qui constituent le titre I^{er} de la proposition de loi et ont pour objet la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires.

D'emblée, je tiens à saluer l'initiative de nos collègues du groupe Les Républicains, qui montre la détermination du Sénat à agir au service des territoires et à travailler de façon constructive en anticipant les projets du Gouvernement. Cette proposition de création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires arrive, en effet, au bon moment. Chacun a en tête l'expression de « France périphérique », qui s'est progressivement imposée dans le débat public à la suite des travaux du géographe Christophe Guilluy et qui vise à mettre en lumière la fracture qui s'est construite entre des métropoles dynamiques et des territoires ruraux et périurbains souffrant de multiples fragilités. Si la réalité est sans doute plus complexe, avec des inégalités grandissantes dans les métropoles, cette expression a eu le mérite de dresser un constat autour duquel s'est organisée la réflexion politique.

Les fractures françaises sont désormais nombreuses et bien connues : dans l'accès au numérique, avec un déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique et de téléphonie mobile qui ne permet pas d'assurer une couverture complète et satisfaisante du territoire à l'heure actuelle ; dans l'accès aux soins, avec la problématique des déserts médicaux ; dans l'accès aux services publics, qui matérialisent pourtant la solidarité nationale

sur l'ensemble du territoire ; enfin, dans le domaine de la mobilité, une fracture qui complique la vie de nombreuses familles et accentue les inégalités sociales.

Dans ce contexte, nous sommes nombreux à demander, depuis longtemps, la création d'une Agence dédiée aux besoins des territoires ruraux et périurbains. Ainsi, le Président du Sénat avait évoqué cette idée il y a plus d'un an, avant que le Président de la République ne la fasse sienne lors de la Conférence nationale des territoires en juillet dernier au Sénat. De même, nous avons évoqué l'idée, avec le Président Hervé Maurey, dans notre rapport consacré à l'aménagement du territoire en 2017. C'était le sens de notre proposition n° 23, qui invitait le Gouvernement à s'appuyer sur les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour reconstituer une capacité locale d'ingénierie et faciliter l'accès aux ressources et conseils de l'État dans une logique de guichet unique.

Depuis l'annonce du Président de la République, rien ou presque n'a changé. L'ancien préfet des Yvelines et ancien directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Serge Morvan, a été nommé à la tête du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en avril dernier pour préfigurer le lancement de cette agence mais les échanges que j'ai eu avec le cabinet du ministre de la cohésion des territoires et le commissaire général lui-même montrent qu'aucun arbitrage n'a été rendu à ce stade sur la forme que revêtira cette agence et son organisation, notamment l'épineuse question de son statut juridique et du véhicule juridique nécessaire à sa création, qui emporte des conséquences quant à la capacité du Parlement à influencer sur la construction de l'Agence. Le préfigurateur devrait rendre ses conclusions à la mi-juin et des arbitrages seront ensuite attendus au cours du mois de juillet. Il est dit que le sujet est très suivi à l'Élysée.

Je me félicite de la logique retenue dans la proposition de loi, qui vise à une déconcentration de la politique d'aménagement du territoire. L'Agence nationale pour la cohésion des territoires cristallise toutes les attentes pesant sur l'État en matière d'aménagement et elle doit jouer un rôle d'entraînement des territoires, c'est-à-dire être un acteur de terrain et pas simplement un prescripteur ou un agrégateur. Sa tâche est donc de mettre en cohérence les politiques de l'État dans les territoires ruraux et périurbains, de renforcer leur efficacité et leur efficience, d'organiser et de coordonner. Nous devons arrêter la multiplication des appels à projets et des contrats entre l'État et les collectivités pour se rapprocher du terrain : l'Agence devra donc partir des projets locaux, en matière de mobilité durable, d'alimentation saine, de nouveaux espaces collectifs consacrés au travail et aux loisirs et plus généralement d'équipements qui permettront à chacun de donner corps à son projet. Il s'agit d'une nouvelle méthode à développer.

Il importe aussi que cette agence ne soit pas un arbre de plus dans la forêt, si vous me permettez cette expression. La véritable plus-value de cette agence résidera dans sa capacité à agréger des acteurs existants et à les fédérer.

Enfin, cette agence doit apporter des solutions en ingénierie et c'est le point principal. La spécificité des territoires ruraux et périurbains est qu'ils ont un accès plus difficile à une capacité technique et financière, leur permettant de concrétiser leurs projets et de maîtriser les risques qui y sont associés. L'Agence nationale de la cohésion des territoires devra donc soutenir cette demande d'appui, de soutien et d'expertise.

Venons-en maintenant au contenu du texte. L'article 1er prévoit que cette agence, qui revêt la forme d'un établissement public national à caractère industriel et commercial

(EPIC), a pour mission de « contribuer au développement économique et social des territoires ruraux et périurbains, en apportant un concours humain et financier aux collectivités territoriales », à leurs groupements et aux organismes publics ou privés qui conduisent des opérations d'intérêt public. Cela vise le maintien et le développement de services publics, d'infrastructures, de réseaux et de services de communications électroniques et la qualité de l'offre de soins.

L'article 2 précise le champ d'intervention de l'ANCT, qui sera constitué du territoire des communes et intercommunalités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux, soit plus de 34 000 communes et 1 100 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

L'article 3 dispose que l'ANCT peut créer des filiales et détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence.

L'article 4 vise à habilitier l'Agence à promouvoir à l'étranger son expertise en matière d'aménagement et de développement équilibré des territoires.

L'article 5 détermine la gouvernance de l'ANCT : elle sera administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'État et de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il prévoit, en outre, que le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'ANCT.

L'article 6 fixe les recettes de l'agence, constituées de subventions de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations, des produits de ses emprunts, de la rémunération de ses prestations de service et des produits financiers liés à son patrimoine.

Enfin, l'article 7 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence.

Sur ces dispositions, je vous proposerai des modifications, qui visent à préciser et ajuster le dispositif à plusieurs enjeux auxquels notre commission est particulièrement attentive.

À l'article 1er, mon amendement ajoute la revitalisation des centres-bourgs et centres-villes et la transition écologique à ses missions. La transition écologique me semble être une opportunité formidable de dynamisme pour les territoires, en ce qu'elle permet de réconcilier le social, l'humain et l'économique et de recréer une vie locale dans des lieux qui connaissent des difficultés sur le plan de l'attractivité et de la démographie.

À l'article 2, mon amendement vise à rappeler la nécessité pour l'ensemble des acteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales et leurs groupements) de discuter ensemble et de se coordonner pour définir leurs stratégies de développement, en prenant notamment appui sur les schémas de planification et les instances de coordination résultant de la loi Notre du 7 août 2015. Il prévoit aussi la possibilité d'un rattachement futur de certains opérateurs qui évoluent sur des périmètres connexes et complémentaires avec celui de l'ANCT. Il s'agit ainsi d'éviter que l'Agence nationale de la cohésion des territoires s'inscrive uniquement dans une logique de juxtaposition avec les autres opérateurs, plutôt que de rationalisation.

Je vous proposerai aussi de supprimer l'article 4, relatif à l'action internationale de l'Agence. Cet axe de travail ne me semble pas prioritaire.

À l'article 5, je vous proposerai deux ajustements concernant la composition du conseil d'administration de la future agence, d'une part pour prévoir la présence de deux députés et deux sénateurs, ce qui me semble totalement justifié compte tenu de la vocation territoriale de l'Agence et, d'autre part, pour prévoir le respect des règles de parité hommes-femmes dans les nominations intervenant au conseil d'administration.

Enfin, à l'article 6, je vous proposerai de prévoir que toutes les recettes autorisées par les lois et règlements et qui pourraient s'avérer intéressantes à mobiliser au regard des missions de la future ANCT puissent lui être affectées. Je souhaite ici saluer la réflexion engagée par nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin, qui ont avancé l'idée de créer deux taxes spécifiquement dédiées à la revitalisation des centres-bourgs, dans leur proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Ces outils pourraient utilement venir abonder l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

En conclusion, ce texte s'impose comme une réponse à la lenteur du Gouvernement dans la mise en œuvre de ce projet d'Agence, qui n'est pas un artifice mais une vraie bonne idée pour accompagner nos territoires dans leur développement.

M. Patrick Chaize. – Notre rapporteur a abordé la question du numérique. Il existe déjà dans ce secteur une agence du numérique qui porte le plan France Très Haut Débit, et l'initiative *French Tech*, gère la plateforme France mobile et est chargée d'une mission de réflexion sur l'inclusion numérique. D'où ma question : n'y a-t-il pas un risque de concurrence entre la future Agence de cohésion des territoires et les agences déjà existantes ?

M. Didier Mandelli. – Quand nous avons auditionné Jean-Benoît Albertini, à l'époque Commissaire général à l'égalité des Territoires, je lui avais déjà demandé s'il était judicieux de créer une nouvelle agence. Une structure supplémentaire est-elle en effet nécessaire ? Le Commissariat n'est-il pas la structure idoine pour exercer ces missions ?

M. Joël Bigot. – J'ai bien compris que cette proposition de loi visait à remédier à la lenteur du gouvernement. Elle fait suite à celle portée par nos collègues députés UDI à l'Assemblée nationale en décembre dernier, qui a été renvoyée en commission le temps que le Gouvernement précise son projet. Cela fait bientôt un an que les territoires attendent de connaître les contours de l'Agence de cohésion des territoires. Nous sommes, comme les rédacteurs de ce texte, impatients de connaître les missions de la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

Le dossier, dit-on, est directement suivi par le Président de la République. Il a précisé le 22 mai dernier que cette agence serait « un opérateur de rattrapage des équipements qui permette, dans les quartiers comme dans les zones rurales, de mobiliser les financements publics et tous les acteurs ». Le rapport de Serge Morvan, nouveau Commissaire général à l'égalité des territoires, devrait être remis au Premier ministre le 15 juin prochain. C'est donc à la veille de la sortie de ce rapport que nous examinerons cette proposition de loi en séance publique au Sénat.

Nous partageons bien sûr l'objectif de création de cette Agence. Ancien élu local, je comprends très bien l'avantage que pourrait revêtir la création d'un guichet unique pour les porteurs de projets publics. La multiplication des agences d'ingénierie a eu pour effet de disséminer les compétences et finalement de complexifier l'action publique.

La question du périmètre de l'Agence est également très importante. Par exemple, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) souhaite resserrer son activité sur l'accompagnement de projets menés par les collectivités locales. Cette volonté préfigure-t-elle des évolutions à venir dans une future ANCT ? *Quid* aussi de l'avenir du Commissariat général à l'égalité des territoires ?

À ce stade, il nous semble inopérant de faire cavalier seul. Nous sommes également réservés sur les modalités de création proposées dans la proposition de loi. Faut-il soutenir absolument la création d'un EPIC ? La définition des missions d'intervention est-elle suffisamment pertinente ? L'article 1^{er} ne mentionne pas le développement durable alors que les collectivités territoriales sont les principaux acteurs de la transition écologique. Faut-il autoriser l'Agence à prendre des participations ? La promotion à l'international doit-elle être une des missions de l'agence ? Quelle sera enfin la complémentarité entre la nouvelle Banque des territoires et la future ANCT ?

L'examen de cette proposition de loi sera peut-être l'occasion en séance d'éclaircir ces points et de demander au Gouvernement une plus grande concertation avec les parlementaires. Pour le moment, nous sommes dans l'expectative. La feuille de route de l'exécutif est floue et les élus sont soigneusement mis à l'écart du processus de décision. Pour toutes ces raisons et compte tenu du caractère prématuré de la proposition, le groupe socialiste et républicain s'abstiendra sur l'ensemble du titre I^{er}.

M. Hervé Maurey. – Je rappelle qu'il s'agit d'une proposition de loi, non du texte du Gouvernement...

M. Joël Bigot. – Mais le Gouvernement devrait présenter un texte bientôt.

M. Louis-Jean de Nicolaï, rapporteur. – Il est vrai que les intentions du Gouvernement restent floues. L'agence du numérique a-t-elle vocation à être intégrée à l'ANCT ? Je ne sais pas. Selon le cabinet du ministre, le Gouvernement souhaite faire en sorte que l'Agence contribue à renforcer l'articulation entre les opérateurs nationaux et les territoires. C'est aussi ce que prévoit la proposition de loi : les préfets, assistés des représentants des collectivités territoriales, pourront coordonner de manière plus efficace l'action de tous les acteurs. C'est le 15 juin que l'on saura si le Gouvernement entend regrouper au sein de l'Agence tous les opérateurs. Quant au Commissariat général à l'égalité des territoires, Monsieur Mandelli, s'il n'est pas intégré à l'ANCT, la question de sa raison d'être pourrait se poser dès lors que les politiques publiques seront mieux coordonnées. Nous pourrions interroger le Gouvernement en séance sur ce point.

Monsieur Bigot, je comprends votre position. Mes amendements répondent à vos préoccupations sur le développement durable et prévoient que des parlementaires siègeront au conseil d'administration de l'Agence. Cette proposition de loi marque la volonté du Sénat de faire en sorte que cette Agence voie le jour, que son fonctionnement soit simple et qu'elle puisse intégrer l'ensemble des agences de l'État existantes pour plus d'efficacité. Elle permet de lancer le débat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-61 inclut dans le périmètre d'intervention de l'Agence la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, ainsi que les problématiques liées à la transition écologique des territoires.

L'amendement COM-61 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 1^{er} ainsi rédigé.

Article 2

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-62 prévoit la coordination de l'ensemble des acteurs publics (État et ses établissements publics, collectivités territoriales et leurs groupements) au service d'une action plus cohérente. Il prévoit également qu'un établissement public de l'État, disposant d'une compétence connexe ou complémentaire de celle de l'Agence, pourra lui être rattaché à la demande des deux tiers des membres de son conseil d'administration et après avis de l'Agence, afin de mettre en commun des services et moyens. Il s'agit de faciliter la rationalisation des interventions de l'État dans les territoires en prévoyant le rattachement éventuel d'autres établissements publics à l'Agence.

L'amendement COM-62 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 2 ainsi rédigé.

Article 3

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 3 sans modification.

Article 4

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-63 supprime l'article 4 qui prévoit l'intervention de l'Agence à l'étranger. L'Agence doit avant tout se mobiliser dans les territoires pour permettre à des projets innovants et structurants d'émerger. La conduite de relations extérieures n'apparaît donc pas comme une priorité.

L'amendement de suppression COM-63 est adopté. En conséquence, la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 4.

Article 5

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-65 précise la composition du conseil d'administration de l'Agence : il prévoit que quatre parlementaires y siègeront et que son président sera élu parmi ses membres. En outre, il applique à l'Agence l'exigence de la parité hommes - femmes pour les différentes nominations au conseil d'administration et dans les organes qui en dépendent.

M. Hervé Maurey, président. – A cet égard, la commission des lois examinera jeudi, conformément à la procédure de législation en commission, la proposition de loi relative à la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement. Ce texte, rédigé à la demande du Président du Sénat, en concertation avec l'Assemblée nationale, supprime la présence de parlementaires dans plusieurs organismes. En effet, beaucoup d'organismes, où nos représentants siègent, se réunissent assez peu, voire pas du tout. En octobre, après le renouvellement du Sénat, nous avons déjà décidé de ne plus désigner de représentants dans des organismes extérieurs que lorsqu'une loi le prévoit expressément. Cette proposition de loi procède à un nettoyage accru. Au-delà, il conviendrait de mener une réflexion globale sur ce sujet : nous siégeons dans des organismes qui ne se réunissent pas ou qui ne servent pas à grand-chose, et à l'inverse nous ne siégeons pas dans des organismes importants où les parlementaires devraient être représentés. Par exemple, avec Patrick Chaize, nous siégeons au comité de concertation « France très haut débit » ou au comité de pilotage sur la téléphonie mobile en tant qu'élus locaux, mais non en tant que représentants du Parlement. Ce n'est pas normal.

L'amendement COM-65 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 5 ainsi rédigé.

Article 6

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – L'amendement COM-64 prévoit la possibilité d'affecter de nouvelles ressources à l'Agence nationale de la cohésion des territoires liées à ses missions de développement rural et de revitalisation des territoires. En particulier, il serait ainsi possible de lui affecter la taxe sur les friches industrielles, en cohérence avec la proposition de loi un pacte national pour la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

L'amendement COM-64 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 6 ainsi rédigé.

Article 7

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 7 sans modifications.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 10h10.

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Table ronde sur les produits phytosanitaires, autour de M. Roger Genet, directeur général, et 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, Mme Karine Brulé, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques au ministère de la transition écologique et solidaire, M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation au 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

M. Hervé Maurey, président : Mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin pour une table ronde consacrée aux produits phytosanitaires.

Notre commission a traité ce sujet à plusieurs reprises ces dernières années, lors de l'examen de la loi du 6 février 2014 sur l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national (dite « loi Labbé »), de la loi transition énergétique du 17 août 2015 ou encore de la loi biodiversité du 8 août 2016.

Nous avons également abordé ce sujet lors d'une table ronde en janvier 2016 consacrée aux enjeux sanitaires de ces produits pour les agriculteurs, ainsi qu'à l'occasion d'une autre table ronde en février 2017 sur le déclin des pollinisateurs au cours de laquelle l'impact environnemental des pesticides avait été évoqué.

L'actualité sur ce sujet est riche puisque le Gouvernement a présenté le 25 avril dernier un plan d'action sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides.

Par ailleurs, le 30 mai dernier, l'Anses a rendu son avis final sur les risques et bénéfices des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et de leurs alternatives, en application de la loi biodiversité, qui avait fait l'objet de nombreuses discussions au Parlement lors de son examen. N'oublions pas non plus les débats qui ont lieu depuis plus d'un an sur la question de l'interdiction du glyphosate, aux niveaux national et européen.

Enfin, nous examinerons dès la semaine prochaine le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, qui comprend un volet entier dédié aux produits phytosanitaires, en vue de réduire leur utilisation et de développer des alternatives pour les usages existants. Notre commission s'est saisie pour avis de l'ensemble de cette partie du texte, renvoyé au fond à la commission des affaires économiques.

Il nous a donc semblé important de consacrer une table ronde à la question de l'utilisation des pesticides et de leur réduction. Il s'agit d'une problématique sanitaire et environnementale majeure, à laquelle la population est de plus en plus sensible et qui occupe une place toujours plus importante dans le débat public.

L'enjeu est également considérable pour les agriculteurs, qui en sont les principaux utilisateurs mais également les premières victimes de leurs effets sanitaires et environnementaux. Comme notre commission l'a constaté à plusieurs reprises, la maîtrise des risques liés à ces produits, la réduction de leur utilisation et le recours à des alternatives sont des préoccupations partagées par le monde agricole, mais qui nécessitent des mesures fortes tout à la fois pour accompagner et pour accélérer ces évolutions.

Afin d'échanger sur ce sujet, nous avons le plaisir de recevoir ce matin les représentants de plusieurs organismes qui jouent un rôle important pour la connaissance des enjeux sanitaires et environnementaux des produits phytosanitaires, leur réglementation et leur utilisation : M. Roger Genet, directeur général et Mme Françoise Weber, directrice générale adjointe de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), en charge des produits réglementés ; M. Philippe Mauguin, Président-directeur général de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) ; Mme Karine Brulé, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques au ministère de la transition écologique et solidaire ; M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation (DGAL) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; M. Didier Marteau, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et président de la chambre d'agriculture de l'Aube.

Je vous propose que chaque organisme prenne successivement la parole pour une présentation liminaire de 7 minutes. Dans un second temps, nous passerons aux questions des membres de la commission.

M. Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). – Merci monsieur le président pour cette invitation sur un sujet majeur pour l'ensemble des acteurs de la recherche et de l'expertise.

À l'Inra, nous sommes en particulier mobilisés sur les sujets de la dépendance et des alternatives aux produits phytosanitaires au sein de l'agriculture. Nous agissons à travers différentes actions. La recherche fondamentale en premier lieu : nous travaillons sur des alternatives aux phytosanitaires ainsi que sur leur impact pour l'environnement et la santé. L'expertise ensuite, au service des pouvoirs publics et du Parlement. Je rappelle le rapport récent qui a été demandé par le Gouvernement à l'Inra sur les alternatives au glyphosate. Enfin à travers l'appui aux programmes d'action tel qu'Ecophyto sur lequel les chercheurs de l'Inra sont très mobilisés et grâce auquel nous rendons les innovations profitables aux agriculteurs.

Je rappelle cependant qu'il ne fait pas partie des missions de l'Inra de trouver des molécules chimiques phytosanitaires, il s'agit du travail de l'industrie. Celui de l'Inra est de travailler sur les alternatives. Celles-ci sont de plusieurs ordres : biocontrôle, agronomique, génétique, résistance, et nous avons encore d'autres pistes.

Je rappelle également que l'INRA a récemment fait une publication, en 2017, en bonne coopération avec l'APCA et tout le réseau des fermes DEPHY du plan Ecophyto, qui

montre que sur un petit millier de fermes françaises, engagés dans différents types de filière et de secteurs de production, des agriculteurs français avaient pu réduire de 30 % les phytosanitaires, par rapport à la référence moyenne, sans perte de rentabilité ou de productivité. Cet élément nous donne, dans un débat souvent tendu, des perspectives optimistes. Si on a pu le faire dans les 3 000 fermes engagées dans le réseau DEPHY, on doit pouvoir le faire à plus grande échelle. Le débat législatif peut donc tourner autour des questions suivantes : comment va-t-on faire le changement d'échelle, et comment va-t-on opérer la diffusion à tous les agriculteurs de ces éléments ?

On peut également noter qu'en fonction du gradient de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires, les difficultés vont être croissantes. Il est relativement facile de viser 5 à 10 % de réduction, en optimisant les équipements de l'agriculture, pour améliorer leur précision et c'est une orientation que suit la France. L'objectif des 30 % est également possible mais c'est une trajectoire qui nécessite plus d'accompagnement et de formation. Enfin si nous voulons aller vers 50 % et au-delà, nous allons alors vers ce que nous appelons une re-conception du système agricole. Il s'agit davantage d'une innovation de rupture que d'une innovation incrémentale.

Sur le biocontrôle, il s'agit seulement de 5 % des parts du marché des produits de protection des plantes, mais nous avons des atouts : un consortium de 49 partenaires, publics, privé, PME, start-up, laboratoires et instituts techniques, pour identifier les cibles prioritaires, c'est-à-dire les ravageurs qui ont le plus d'impact sur nos cultures et pour lesquels il faut trouver des réponses en termes de biocontrôle.

Enfin nous avons en génétique des perspectives intéressantes. Un exemple encourageant est celui de la vigne : nous avons mis au point des variétés de vigne résistante à l'oïdium et au mildiou, sans avoir besoin de recourir à la transgénèse, par des croisements d'hybridation avec des plants de vigne sauvage. Nous sommes en train de les déployer progressivement dans les bassins viticoles, avec beaucoup de prudence, pour que ces résistances ne se fassent pas contourner par des mutations de souche d'oïdium et de mildiou. Cela peut donc prendre du temps, mais si ce temps est laissé aux chercheurs et aux vignerons pour déployer ces variétés, il permettra d'atteindre 80 % de réduction de pesticide d'ici une quinzaine d'années.

L'Inra travaille par ailleurs sur l'impact des phytosanitaires, en partenariats avec l'Anses et les autres organismes de recherche. Un exemple marquant est notamment celui de l'impact des néonicotinoïdes sur la désorientation des abeilles, sur lequel une étude a été publiée en 2012.

Je souhaite enfin donner une autre perspective, car je trouve que nous sommes souvent confinés à une vision franco-française sur un sujet qui est mondial, mais surtout très européen. Nous essayons de porter ces problématiques au niveau européen avec nos partenaires de recherche. Nous sommes notamment en train de négocier un programme franco-allemand à présenter à l'Europe, qui permettrait de penser un système agricole compétitif, sans pesticide de synthèse.

M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). – Je rappellerais, pour présenter ce qu'est l'Anses, que l'agence agit avec une vision très intégrée de ses missions.

Nous sommes tout d'abord évaluateurs du risque : notre mission est d'évaluer l'ensemble des expositions auxquelles sont soumis les citoyens dans leur vie de tous les jours. On interroge généralement l'Anses lorsqu'on est dans des situations de grande incertitude par rapport à un risque. On procède alors, selon le principe de précaution inscrit dans le code de l'environnement par une évaluation de risque.

Les évaluations de risque sont faites grâce à différents métiers : la production de connaissances nouvelles, des missions en santé et bien-être animal, sécurité des aliments, protection de végétaux, des missions d'expertise et d'évaluation de risque dans tous les domaines (environnement, alimentation, travail, santé au travail), et enfin l'évaluation de tous les produits réglementés, hormis les médicaments pour l'homme. Toutes les autorisations de produits réglementés, phytopharmaceutiques, produits biocides, médicaments vétérinaires, dépendent aujourd'hui de l'évaluation de l'agence, qui apprécie à la fois leur efficacité et de leur innocuité.

Cette vision intégrée permet, si je prends l'exemple des abeilles, d'avoir d'un côté dans notre laboratoire de Sophia Antipolis des recherches sur la santé des abeilles et sur l'ensemble des facteurs, viraux, bactériens ou environnementaux, qui affectent et fragilisent leurs colonies, et de l'autre, l'évaluation des produits insecticides. Cette dernière permet de juger des risques qui sont afférents à leur utilisation, et délivrer le cas échéant des autorisations, lorsqu'on estime sur la base d'une évaluation scientifique extrêmement précise, que ces risques ne sont inacceptables ni pour l'applicateur, ni pour le riverain, ni pour l'environnement ou la santé des abeilles. C'est cette vision intégrée qui fait le modèle original de l'agence et sa capacité à faire des recommandations en prenant en compte l'ensemble des facteurs.

Depuis 2015, le ministère de l'agriculture nous a délégué la mission de délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques, qui a été suivi en 2016 de la mission de délivrance des AMM pour les produits biocides. Je rappelle que ce sont les mêmes substances actives que nous allons trouver dans l'ensemble de ces classes de produits réglementés (biocides, pharmaceutiques et autres produits réglementés). Nous voulons là encore avoir une vision très intégrée de l'impact sur la santé et sur l'environnement de ces substances contenues dans les produits réglementés. Ce sont des produits pharmacologiquement actifs, qui sont par essence toxiques à un moment ou à un autre sur un mécanisme biologique. La question est donc de savoir dans quelles conditions très précises d'usage, on peut autoriser ces produits. On travaille par conséquent, produit par produit, à lever le niveau d'incertitude, permettant au final d'autoriser un couple usage-produit pour chaque usage défini dans des conditions qui sont les plus sûres possible au regard des connaissances dont on dispose aujourd'hui.

Beaucoup de questions scientifiques sont sous-jacentes et nos scientifiques ne font pas seulement de la recherche mais contribuent également à améliorer les modèles d'évaluation de risque, dans le cadre d'un consortium européen, pour que les connaissances nouvelles et les modèles actualisés puissent immédiatement irriguer les processus d'évaluation mis en œuvre. Ce sont des programmes que nous conduisons au niveau européen, sur les effets « cocktails » et les effets cumulés, pour essayer de réduire leur impact.

Je vous rappelle que pour les produits phytopharmaceutiques, la responsabilité de l'évaluation est une responsabilité partagée entre le niveau communautaire et le niveau national. Les substances actives contenues dans les préparations sont autorisées et homologuées au niveau communautaire, par l'ensemble des États membres. Les agences

nationales font ensuite une évaluation mutualisée par zone. La France, à travers l'Anses, est souvent sollicitée pour donner des agréments sur la zone sud. Lorsqu'une substance est ré-homologuée au niveau européen, tous les pétitionnaires redéposent un dossier d'évaluation pour chaque produit, au niveau national et nous les réévaluons, en prenant en compte l'ensemble de leur composition, notamment pour les additifs, les adjuvants et les co-formulants. Nous avons la connaissance complète de la formulation qui est proposée lorsque nous procédons à l'évaluation qui conduit à une décision d'autorisation ou de retrait, dans le cas où les risques ne sont pas acceptables. Souvent la décision est mixte, puisqu'une partie seulement des demandes de l'industriel sur les usages réclamés est accordée.

Ces évaluations de risque reposent sur un triptyque pour l'agence : la qualité scientifique, une expertise indépendante et très ouverte puisque nous nous reposons sur 900 experts, venant d'établissements de recherche externes à l'agence, avec des règles de déontologie très précises, et enfin le dialogue avec la société, grâce à une gouvernance extrêmement ouverte aux parties prenantes.

Mme Karine Brulé, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques, ministère de la transition écologique et solidaire. – Je voudrais rebondir sur ce qui a déjà été évoqué et ce qui a été considéré comme des signaux faibles : l'effet des produits phytopharmaceutiques sur les pollinisateurs est désormais avéré. Remontons en 1939, quand le dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT) a été découvert, cela a valu à l'époque le prix Nobel de médecine à son découvreur et il a fallu quelques années pour également découvrir que c'était un pollueur organique persistant, ce qui a conduit à son interdiction. En 2013, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) a produit une expertise collective faisant un état des lieux des effets des pesticides sur la santé. Cette étude a fait grand bruit à l'époque, parce que c'était assez douloureux à découvrir pour les agriculteurs. Si je reprends les données de 2014, on voit que dans 87 % des points d'eau de surface et 73 % des eaux souterraines, nous trouvons au moins un produit phytopharmaceutique ou son résidu. Enfin sur les 21 dernières années, 3 200 captages ont été abandonnés, notamment à cause des nitrates et des produits phytopharmaceutiques.

Pourtant les solutions existent, La France possède un écosystème riche en matière de recherche – développement et innovation, que ce soit de la recherche fondamentale très en amont jusqu'aux organismes en charge de l'évaluation opérationnelle des solutions retenues. Les sources financières sont variées en fonction des cibles, de l'ampleur des projets et des maîtres d'ouvrage.

S'agissant des seuls crédits mobilisés par l'Agence française pour la biodiversité (AFB), ils visent les solutions les plus opérationnelles possible. Les agences de l'eau, qui sont au sein des territoires cofinancent un certain nombre de projets, grâce des crédits européens du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) dont les collectivités régionales assurent désormais la gestion.

Nous avons déjà évoqué le dispositif « DEPHY » qui, au travers du volet expérimental permet de proposer des solutions nouvelles, tandis que le volet ferme les déploie en grandeur nature. Ce sont près de 15 millions d'euros sur un total de 41 millions d'euros qui sont dédiés à ce dispositif.

Depuis 2009, et le programme ecophyto 1, de nombreuses actions structurantes ont permis de démontrer qu'il était possible de combiner des solutions pour arriver à atteindre

les objectifs en matière de productions agricoles et de rentabilité des exploitations agricoles. Le principal défi est désormais de valoriser et déployer auprès du plus grand nombre d'agriculteurs les techniques et les systèmes économes et performants qui ont fait leurs preuves chez quelques-uns. La mobilisation de 30 millions d'euros spécifiques sur les budgets des agences de l'eau, en plus des 41 millions mobilisés par l'AFB et complémentaires aux actions d'ores et déjà mises en œuvre par les agences de l'eau en matière de pollutions diffuses vise à atteindre cet objectif.

L'action 4 du plan Ecophyto 2 a dans ce sens une mesure phare, la mesure n° 4, qui vise à diffuser les bonnes pratiques inventées par les 3 000 agriculteurs des fermes DEPHY vers 30 000 agriculteurs qui vont les mettre en œuvre. En effet, les chercheurs spécialistes du conseil de transition démontrent que l'échange entre pairs est fondamental, dans le cadre des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) généralistes, ou des « groupes 30 000 » spécifiquement construits autour d'un projet de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques ou de tout autre forme de structuration. Ces structures permettent de privilégier des échanges croisés entre collègues sur les pratiques et les retours d'expérience.

La cohésion des filières territoriales est nécessaire pour concevoir collectivement des systèmes de production agricole plus respectueux des écosystèmes et en en tirant mieux parti, avec des sols et un environnement plus riches en biodiversité, elle-même utile à la production agricole.

Il est également nécessaire d'inscrire la production agricole dans un territoire qui valorise la production de qualité, minimisant son impact sur l'environnement. Les collectivités, les habitants des territoires ont donc un rôle clef à jouer dans l'accompagnement de ces nouveaux modèles agricoles. C'est en quelque sorte un investissement des « urbains » vers les « ruraux », avec des retours collectifs, par exemple en matière de qualité des captages d'eau et de diversité des paysages.

Nous assistons aujourd'hui à une cohérence des signaux pour une synergie des politiques : Les agriculteurs commencent à changer en profondeur, mais se heurtent à la frilosité de certains acteurs en amont et en aval et certaines technostructures doivent encore se mettre en ordre de marche pour accompagner résolument le changement.

Plusieurs politiques publiques donnent des signaux convergents, comme la politique de protection des captages prioritaires, le programme Ambition bio, mais aussi toutes les évolutions de la PAC, que ce soit le premier ou le deuxième pilier.

Aujourd'hui, l'annonce du plan d'actions pour réduire la dépendance de l'agriculture aux produits phytopharmaceutiques par quatre ministres, Nicolas Hulot, Agnès Buzyn, Stéphane Travert et Frédérique Vidal, est un signal fort.

Diverses dispositions du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous vont aussi dans ce sens, notamment dans son titre II. Nous aurons l'occasion de revenir sur un certain nombre de ces dispositions.

Sous des auspices aussi favorables, le plan Ecophyto 2+, qui vise à traduire le résultat de la concertation sur le plan d'actions pour réduire la dépendance de l'agriculture aux produits phytopharmaceutiques, et qui sera mis en consultation prochainement, devrait

permettre l'accompagnement des systèmes agricoles français vers des pratiques réconciliant productions agricoles et respect des écosystèmes pour une agriculture plus résiliente, qui est pour nous la seule voie pour que cette agriculture puisse faire face à l'ensemble des changements qui l'attendent, qu'ils soient économiques ou climatiques.

M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation (DGAL), ministère de l'agriculture et de l'alimentation. – Le débat sur les phytosanitaires est très vif. On ne peut que constater que notre modèle agricole, comme celui de beaucoup d'autres pays, est extrêmement dépendant de ces produits. Une vraie question de changement de ce modèle se pose. Cette dépendance est liée au contexte économique, à la volonté d'accroître la production et à la recherche de compétitivité, mais nous atteignons les limites de ce modèle : les inquiétudes sont fortes en matière d'atteinte à la biodiversité et les produits phytosanitaires portent une responsabilité en la matière. Nous avons par ailleurs de plus en plus de signaux en matière de santé environnementale et humaine. Plusieurs études sur les effets « cocktails » montrent que nous sommes exposés à une sorte de pression chimique, pas uniquement liée aux produits phytosanitaires, mais qui impacte fortement la santé des populations. On voit par ailleurs qu'en matière de maladies professionnelles, un certain nombre de pathologies sont reconnues en lien avec ces produits.

Il s'agit bien d'un sujet européen et mondial. Au niveau de l'Union européenne, la directive du 21 octobre 2009 demande aux États membres de mettre en œuvre un cadre d'action pour une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. En France, on a développé sur cette base le plan Ecophyto. La France est d'ailleurs en ce moment entendue par la Commission européenne sur les conditions de mise en œuvre de cette directive.

Un certain nombre d'actions ont été engagées par ce plan. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 a notamment été l'occasion de porter des actions pour améliorer le dispositif en la matière. Mais on constate aujourd'hui qu'il faut aller plus loin, et c'est pourquoi le Gouvernement souhaite traiter le sujet de façon très volontariste. Les États généraux de l'alimentation (EGA) de l'an dernier ont précisément traité de la question d'une alimentation plus durable et plus saine. Ces réflexions se sont traduites par deux axes d'action : le plan d'actions sur les produits phytosanitaires et une agriculture moins dépendante aux pesticides, ainsi qu'un projet de loi qui va être examiné par votre commission la semaine prochaine.

Je voudrais souligner les quatre axes de ce plan d'actions : le premier axe consiste à s'intéresser de très près aux substances les plus préoccupantes pour la santé et pour l'environnement. Il nous faut améliorer notre capacité d'investigation scientifique et notre capacité à conduire des études *ad hoc*, ainsi qu'à faire évoluer la réglementation européenne, accélérer les calendriers et mettre en place des mesures pour éliminer les substances les plus préoccupantes. Le deuxième axe consiste en une meilleure connaissance des impacts, en prenant en compte les riverains ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments techniques, pour mieux protéger et informer l'ensemble des acteurs, professionnels et citoyens. Le troisième axe consiste à amplifier la recherche et le développement pour trouver des solutions alternatives. Nous avons besoin d'une rupture pour faire évoluer les modèles agricoles et nous affranchir, autant que possible, de l'usage de ces produits. Le développement de la recherche permettra d'avancer en matière de reconception des systèmes, et de développer le biocontrôle, l'agronomie, la bonne utilisation des variétés et l'accompagnement des acteurs agricoles. L'exemple des fermes DEPHY est un bon exemple de la façon de faire du collectif, mais le sujet reste compliqué et cela va demander du temps. Le quatrième axe est le renforcement du

plan Ecophyto 2, que nous aurons l'occasion de présenter aux parties prenantes dans les prochaines semaines. Nous aurons également l'occasion de faire une consultation publique sur ce plan pour recueillir l'ensemble des avis en la matière. Ce plan mobilise beaucoup d'acteurs et nous avons un certain nombre de groupes de travail sur des sujets comme le biocontrôle et la séparation de la vente et du conseil par exemple.

Je terminerais avec un point sur le projet de loi en cours de discussion pour rappeler qu'il prévoit, pour la partie sur l'alimentation saine et durable, un certain nombre de mesures sur l'usage des produits phytosanitaires tel que la séparation de la vente et du conseil, la suppression des remise-rabais-ristourne et le renforcement des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP).

M. Didier Marteau, membre du Bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), président de la Chambre d'agriculture de l'Aube. – Je suis agriculteur dans l'Aube. J'ai toujours été sensibilisé aux problèmes de réduction de produits phytosanitaires pour être compétitif. Je n'avais pas la possibilité d'avoir les meilleurs rendements. Dans le cadre de mon engagement à la FNSEA, nous avons mis en place le Forum agriculture responsable et environnementale (FARE). Également à l'APCA depuis une douzaine d'années, je suis en charge du dossier Ecophyto. J'ai contribué à sa mise place. Ce programme a d'ailleurs été maintenu par tous les gouvernements successifs. J'estime que ce serait une erreur d'y mettre fin.

J'aimerais vous expliquer quel rôle jouent les chambres régionales d'agriculture. Pour engager le plus grand nombre d'agriculteurs beaucoup de choses ont déjà été réalisées et beaucoup restent à faire. Nous considérons les participants d'aujourd'hui comme des partenaires, avec lesquels l'APCA a déjà créé des collectifs, avec l'ensemble des instituts techniques, l'INRA et les chambres d'agriculture, afin de développer des actions communes. Je citerai l'exemple des 3 000 fermes, dans le cadre de la cellule d'animation nationale (CAN) qui coordonne les différents acteurs, qui vivent des réalités différentes, selon la région, l'histoire ou les valeurs propres de chacun. Aujourd'hui, il existe 250 systèmes de culture économes et performants (SCEP). Plusieurs modèles de cultures ont été mis en place : des techniques culturales, mais aussi de nouveaux modèles développés et gérés par les instituts techniques. Il s'agit de systèmes, dans lesquels sont enregistrées l'ensemble des données culturales, ainsi que les données météorologiques. Ces systèmes permettent de savoir s'il est nécessaire ou non de traiter les cultures avec des produits. Par exemple, un modèle pour la pomme de terre permet aujourd'hui d'économiser entre 50 % et 70 % des interventions. Je citerai également le bulletin de santé végétale (BSV), mis en place depuis une dizaine d'années. Il permet aujourd'hui d'avoir un bulletin de santé dans chaque région, pour chaque culture et chaque filière. Il faudrait aller encore plus loin, de telle sorte que le bulletin devienne un relais de bonnes pratiques et un système permettant de rassurer. Il s'agit de savoir à partir de quand le risque est atteint, par exemple en présence de pucerons, dont le nombre, au-delà d'un certain seuil, entraîne un risque de jaunisse nanisante, et donc de pertes importantes pour les agriculteurs.

S'agissant du matériel, on trouve désormais du matériel de haute précision. Pour notre part, nous nous sommes beaucoup intéressés au matériel de pulvérisation, pour lequel il faut des moyens financiers et davantage de rigueur. Il y a également tous les robots, tels que les désherbants, mais aussi les drones d'observation, ou encore les capteurs sur les appareils à traiter. Nous espérons de grands progrès en matière de matériel dans les prochaines années.

Ensuite, nous pouvons proposer des solutions rassurantes et techniquement et économiquement viables. Cette année, dans ma région, 50 % des agriculteurs ont semé des colzas avec de la féverole. Certains n'ont pas compris l'intérêt de la féverole, qui a un double intérêt : d'une part, c'est une légumineuse qui apporte de l'azote au sol, et, d'autre part, elle constitue un répulsif contre les attaques de charançons. Le résultat est plutôt positif et nous avons pu nous affranchir d'insecticides à l'automne.

Par ailleurs, les mesures de formation peuvent encore progresser, qu'il s'agisse de la formation générale dans les lycées agricoles, où on ne sensibilise pas assez à l'agro-écologie et à l'écologie, ou de la formation continue : j'ai du mal à trouver des conseillers qui aient une formation pointue sur l'agro-écologie. Je rappelle que nous avons été les premiers à mettre en place le *certiphyto*, que 550 000 agriculteurs ont déjà passé. La communication est bien entendu indispensable. Nous manquons parfois de relais face aux rumeurs.

S'agissant du rôle des chambres, celles-ci sont au cœur du territoire. Nous produisons un conseil effectif. La seule fiscalité n'est pas suffisante pour rémunérer la quinzaine de techniciens de la chambre d'agriculteurs de l'Aube, *a fortiori* du fait de la diminution des recettes fiscales. Il est donc nécessaire que les agriculteurs contribuent directement pour obtenir un conseil ou un avis objectif. Sur 3 000 agriculteurs dans l'Aube, environ un millier sont contributeurs directs.

Enfin, il est important pour nous que le public sache que les agriculteurs améliorent leurs cultures en permanence, et que chacun s'implique, en amont comme en aval.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour toutes ces interventions. Je vais laisser maintenant les membres de la commission poser leurs questions en donnant tout d'abord la parole à Pierre Médevielle, rapporteur pour avis de notre commission sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable.

M. Pierre Médevielle. – Je me réjouis d'entendre que des progrès sont réalisés. En matière de produits phytosanitaires, on sort d'une crise importante, compte tenu des dysfonctionnements concernant le glyphosate. Toutefois, il me paraît difficile d'imaginer un monde sans produits phytosanitaires : je crois qu'il existera toujours des maladies fongiques, des maladies bactériennes et des insectes. Il faut rester prudent et garder une pharmacopée suffisante, de façon à pouvoir réagir en cas d'invasion. Une approche progressive me paraît donc beaucoup plus pertinente. Ma première question s'adresse à M. Mauguin : quelle est votre position sur les plantes dites NBT (*New Breeding Techniques*) ? Celles-ci présentent un intérêt : elles consomment moins d'eau, sont plus résistantes à certaines agressions et conduisent donc à réduire la consommation de produits phytosanitaires. Selon vous, doit-on les catégoriser comme organismes génétiquement modifiés (OGM) ? Ma deuxième question s'adresse à Mme Brulé et concerne les ressources en eau. À quand fixez-vous la survenance de difficultés d'approvisionnement pour l'agriculture ? Enfin, ma troisième question s'adresse à M. Dehaumont. Sur la séparation entre vente et conseil, j'estime que la moralisation des pratiques commerciales est une bonne chose, mais je regrette que cela se fasse au détriment des agriculteurs qui verront leurs revenus affectés en bout de chaîne. Je ne vois pas encore comment ce conseil fonctionnera concrètement, sachant qu'il n'existe pas d'autorité produisant des recommandations indépendantes comme une Haute autorité de santé pour les plantes.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je remercie tous les intervenants pour leur présence, ce matin et la qualité de leurs interventions. On voit bien que des changements sont possibles, même s'ils ne sont pas simples. En 2012, le Sénat a remis un rapport d'une mission d'information de sept mois, dont j'ai été la rapporteure. Ce rapport émettait une centaine de recommandations, dont un grand nombre a déjà été mis en œuvre dans la loi agricole de 2014. Des dispositifs importants existent aujourd'hui, tels que le suivi des produits après autorisation de mise sur le marché, et la nécessité d'organiser un système de phyto-pharmacovigilance sur le territoire national. Ce système permet une production permanente d'informations au service de l'évaluation des risques, de la mise sur le marché des produits, et des missions de surveillance de l'Anses. J'ai lu avec attention le rapport d'activité 2016 de l'Anses, dont une partie concerne ce système qui monte en puissance. Pourriez-vous développer davantage, nous dire où vous en êtes, ainsi que l'intérêt de ce dispositif ? J'ai noté que les effets constatés, qui remontent du terrain sont variés, qu'il s'agisse de phyto-toxicité sur les vignes, de décès après ingestion pour mésusage ou de suspicion de cancer pédiatrique à proximité des zones agricoles. Une proposition de loi, dont je suis l'auteur, a été examinée et votée au Sénat au début du mois de février. Elle vise, d'une part, la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes des produits phytosanitaires, et, d'autre part, une indemnisation juste, intégrale, et non forfaitaire. Pour vous, ce fonds d'indemnisation va-t-il apporter quelque chose de nouveau en termes de remontée de données sanitaires ? Enfin, on peut retirer certains produits pour telle utilisation en agriculture et le retrouver dans d'autres utilisations. Pourquoi ? Est-ce possible, à la fois de le retirer dans l'agriculture et ne pas le retrouver dans l'alimentation ? Sur la séparation du conseil et de la vente, je précise qu'il s'agissait d'une recommandation de la mission d'information de 2012. Je connais les difficultés de cette séparation. Comment le ministère, l'INRA et l'ANSES voient-ils cette séparation ? Pour ma part, je pense qu'il ne s'agit pas d'un conseil, mais plutôt d'un accompagnement de l'agriculteur. Cette forme d'accompagnement doit être globale et indépendante pour les aider à sortir du système dans lequel ils se sont enfermés.

M. Jean Bizet. – Tout d'abord, je voudrais remercier et féliciter l'ensemble des intervenants qui ont très clairement souligné que la question qui nous préoccupe aujourd'hui relève d'une responsabilité partagée entre les différents intervenants et les instances communautaires. Nous sommes dans un marché unique, et donc toute décision unilatérale d'un État membre peut faire plaisir à certains, mais ne résout pas le problème. Cela expose les agriculteurs français à des distorsions de concurrence.

Je constate que lorsqu'on parle de bien-être animal, on est obligé de légiférer avec l'autorité morale de Madame Brigitte Bardot, et lorsque l'on parle de produits phytosanitaires, c'est avec l'autorité de morale de Madame Michu, ce qui est peu désagréable et, au fil du temps, cela devient extrêmement difficile. Ma première question s'adresse à M. Genet : comment peut-on améliorer la communication entre l'autorité européenne et les différentes agences nationales ? C'est une question que nous avons abordée avec le commissaire européen. Jusqu'à maintenant, on est plutôt dans la cacophonie que dans l'harmonie de la communication et ceci entraîne une perturbation dans l'acceptation sociétale. Je pense que l'on pourrait trouver une solution. Il n'est pas question d'imaginer priver l'ANSES de toute communication mais les différentes agences pourraient peut-être mieux coordonner leur communication. J'ai une deuxième question : similaire à celle de notre collègue Pierre Médevielle, sur le classement des *New Breeding Techniques*. Monsieur Mauguin a précisément et justement dit que la solution serait pour partie la combinaison de techniques agronomiques, d'une meilleure utilisation du bio-contrôle et de la génétique. Or, l'Europe, et la France en particulier, a une occasion unique d'autant plus que cette technologie a été inventée par une Française, Emmanuelle Charpentier. Si nous ne saisissons pas cette chance,

la France perdra la deuxième place qu'elle a encore aujourd'hui au niveau mondial en ce qui concerne l'activité semencière. En matière de communication, j'ai le sentiment que les sociétés anglo-saxonnes s'en tirent beaucoup mieux que la société française sur ces sujets. Il y a peut-être matière à s'inspirer de leurs pratiques. Chacun se souvient, en 2012, de la manipulation médiatique grossière qui avait été orchestrée par M. Séralini et Mme Lepage, sur la dangerosité de certains OGM. La Commission avait réagi à des manipulations sur des rats devenus difformes. Pourtant, des analyses ayant coûté 15 millions d'euros, ont démontré l'innocuité de ces produits. Or, il n'y a eu aucune communication sur ces résultats.

M. Jérôme Bignon. – Merci aux intervenants pour la richesse et l'extrême intérêt de leur présentation. J'ai une question à M. Mauguin sur le problème d'une innovation de rupture. On constate qu'il est facile d'atteindre 10 %, possible d'atteindre 30 %. Que signifie la reconception nécessaire à un objectif de 50 % ou davantage ?

Pour la question de l'agronomie, du biocontrôle et du contrôle génétique, quelles perspectives et quel délai peut-on envisager pour la combinaison de ces trois points ? Je suis enthousiasmé par l'idée d'une coopération franco-allemande, mais pourquoi le fait-on seulement maintenant, alors que l'on s'aperçoit par exemple sur le climat que c'est grâce aux 10 000 experts du GIEC qu'on a réussi à régler les problèmes de conviction de la société civile ? La démonstration scientifique du GIEC a fait sa force. Je pense qu'il faudrait élargir le spectre, car le problème des produits phytosanitaires n'est pas national, il est mondial !

Monsieur Genet, vous avez évoqué un triptyque dont deux des fondements seraient la science et l'expertise : quel est le troisième ? Vous avez également abordé l'important problème de la gouvernance. Certes, les choses évoluent, mais pas de manière assez coordonnée : plutôt que de pointer du doigt les agriculteurs, aidons-les à avancer vers d'autres pratiques.

Enfin, quel est le quatrième ministère concerné par ce sujet, aux côtés du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère des solidarités et de la santé ?

Mme Karine Brulé. – Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

M. Jérôme Bignon. – Comment ces ministères travaillent-ils ensemble ? Par ailleurs, je suis surpris que le ministère des outre-mer ne soit pas associé. Nos territoires ultramarins font pourtant face à de gros problèmes phytosanitaires – je pense notamment au chlordécone.

M. Claude Bérit-Débat. – Comme M. Bignon, je m'interroge sur les objectifs : nous atteindrons facilement 30 % de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires en combinant des solutions agronomiques, le biocontrôle et la génétique... mais *quid* du reste ?

Par ailleurs, les expérimentations génétiques menées aujourd'hui sur la vigne pourraient-elles être rapidement étendues à d'autres plantes ?

Concernant la mortalité des abeilles, ses causes sont évidemment multifactorielles. Que peut-on faire pour l'apiculture, filière durement touchée dans plusieurs régions ? Je pense notamment à la Dordogne, où l'on atteint 75 % de mortalité dans les ruches.

M. Rémy Pointereau. – Je félicite à mon tour les intervenants. Ma question concerne le glyphosate. Cette substance a été mise sur le marché en 1974 sous le nom de *Roundup*. Présenté comme un produit innovant, un véritable « produit-miracle » – pas de rémanence, pas d’impact sur le gibier –, il a rendu de grands services aux agriculteurs et viticulteurs. Il a permis de simplifier l’agriculture en supprimant les labours, et de diviser par trois le nombre de passages pour le travail du sol et le nombre d’herbicides épandus.

Le monde agricole traverse une crise sans précédent : il va falloir nourrir 2 ou 3 milliards d’êtres humains, la France n’est plus leader européen et perd chaque année des parts de marché, il n’existe aucun produit de substitution... Alors, oui ou non, le glyphosate est-il cancérigène ? La recherche permettra-t-elle d’avoir des produits de substitution d’ici 3 ans ?

M. Guillaume Gontard. – Le lien entre la mortalité des abeilles et l’utilisation des produits phytosanitaires a été largement abordé, et je souhaite rappeler à cette occasion qu’une journée de mobilisation nationale en soutien aux agriculteurs est organisée demain.

Depuis 2012, un décret reconnaît la maladie de Parkinson comme une maladie professionnelle. Le lien de causalité entre cette pathologie et l’usage des pesticides a été clairement établi, et serait dû aux métaux lourds comme l’arsenic et le benzène, que l’on retrouve dans les adjuvants des herbicides.

Contrairement à l’Organisation mondiale pour la santé (OMS), l’autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), qui a conclu à l’innocuité du glyphosate, n’a pas inclus dans son étude l’analyse des adjuvants... Cela pose la question de la procédure d’agrément des produits phytosanitaires : aujourd’hui, lors de la demande d’autorisation de mise sur le marché, les fabricants peuvent, au nom du secret industriel, refuser de dévoiler la nature chimique des différents formulants, se contentant d’affirmer qu’ils sont inertes. Peut-on réellement mener des études sérieuses si tous les composants du produit ne sont pas analysés ?

M. Éric Gold. – La politique est souvent affaire de symboles ; le glyphosate, lui, est une affaire de spécialistes. Les débats prennent souvent la forme d’affrontements, souvent stériles, entre « pro » et « anti ».

Les scientifiques et les professionnels se sont exprimés sur leurs contraintes et leurs avancées, mais on ignore trop souvent le dernier maillon de la chaîne, le consommateur, qui perd peu à peu confiance dans la qualité des produits. Or, aujourd’hui, le désir – légitime – du consommateur de bien manger, met la filière sous pression. Dans les pays anglo-saxons, cela a été dit, les actions de communication ont été bien acceptées. Comment regagner la confiance de nos consommateurs dans les produits ayant fait l’objet de traitement phytosanitaire ? Quelles obligations nous incombent en matière d’information ?

Mme Angèle Prévaille. – Je remercie à mon tour tous les intervenants pour les informations qu’ils ont fournies.

Nous sommes de plus en plus alertés sur les risques que l’utilisation de produits phytosanitaires fait peser sur la biodiversité : la mort des abeilles, la disparition d’espèces d’oiseaux, celle de 90 % de la population de vers de terre... Hubert Reeves a lancé un cri d’alarme à ce sujet : les vers de terre sont indispensables pour que la terre soit cultivable et puisse produire.

Vous avez tous souligné qu'il fallait agir plus vite : que devons-nous faire ? Je suis consciente du besoin d'accompagnement des agriculteurs : que font concrètement les chambres d'agriculture pour les aider à faire évoluer leurs pratiques ? Je m'interroge également sur la formation dispensée dans les lycées agricoles : y a-t-il véritablement une matière obligatoire sur ces sujets ? Si ce n'est pas le cas, il faudrait absolument la mettre en place.

Enfin, concernant le glyphosate, je me suis rendue lundi à la station expérimentale Noix du sud-ouest, à Creysse, dans le Lot. On m'y a présenté les résultats d'une étude menée depuis 10 ans sur l'inter-rang entre les noyers. Celle-ci a établi qu'un inter-rang enherbé permettait d'obtenir une qualité de noix et une productivité identiques à celles obtenues avec des traitements au glyphosate. C'est une piste très intéressante, j'espère qu'elle sera largement diffusée et que nous pourrions abandonner rapidement le recours au glyphosate sur la culture de la noix.

Mme Marta de Cidrac. – Les propos des intervenants sont particulièrement éclairants et nous permettent de mieux comprendre les sujets difficiles comme le glyphosate. L'être humain a besoin de respirer, de se nourrir, de dormir : c'est dire si le sujet qui nous réunit ce matin est important.

Monsieur Genet, lorsque vous avez présenté le rôle de l'Anses dans la prévention des risques, vous avez utilisé le terme « inacceptable » pour un certain nombre de produits. Quels critères permettent d'évaluer ce degré « d'inacceptabilité » ? Qui les définit ? Vous avez précisé que l'évaluation des risques était partagée entre l'espace communautaire et l'espace national : quel est le poids de chacun des acteurs ? Sous quelle forme ces contraintes seront-elles appliquées sur le territoire ?

Mme Brulé et M. Marteau ont indiqué que 3 000 fermes expérimentales DEPHY étaient aujourd'hui réparties sur le territoire. À quel horizon l'objectif de 30 000 fermes sera-t-il atteint ? Est-ce un chiffre à terme ou envisagez-vous d'autres phases de déploiement ? Quelle part de la production ces 30 000 fermes représenteront-elles ?

M. Olivier Jacquin. – Permettez à l'agriculteur que je suis de commencer par une remarque : on peut supporter presque toutes les contraintes nouvelles à condition qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence vis-à-vis de nos partenaires européens. Il est insupportable que, dans le cadre d'accords internationaux, nos agriculteurs soient mis en concurrence avec des produits que ne supportent pas les mêmes contraintes.

Ma première question s'adresse au directeur de l'Inra : vous l'avez indiqué, il existe des pistes intéressantes autour du biocontrôle et de l'agronomie. Dans quelle mesure pourriez-vous contractualiser avec la sphère publique pour que chaque million d'euros investi soit destiné à la recherche de solutions nouvelles ?

Ma deuxième question s'adresse à l'APCA : la séparation du conseil et de la vente n'est-elle pas une fausse bonne idée ? Cette séparation pourrait être contournée de mille manières différentes par les lobbies, qui pourraient par exemple prodiguer des conseils par l'intermédiaire de filiales. Renforcer la responsabilité des acteurs n'est-elle pas un moyen moins spectaculaire mais plus sûr ? Je pense par exemple aux travaux de la coopérative Terrena qui sont exemplaires en la matière.

Ma dernière question est destinée aux représentants de l'Anses : la problématique de la qualité sanitaire de produits labélisés « bio » est régulièrement soulevée à partir de quelques cas certes avérés, mais peu importants. Pourriez-vous relativiser cette information, que je considère comme une campagne de mauvaise foi contre les produits bio ?

Mme Nelly Tocqueville. – J'aurais souhaité poser une question au ministère de la santé mais, comme il n'est pas représenté, je m'adresserai aux représentants de l'Anses.

La sonnette d'alarme avait été tirée dès 1962 par une chercheuse américaine, Rachel Carson, sur les conséquences de produits phytosanitaires pour les agriculteurs. Ce n'est donc pas une inquiétude nouvelle.

Aujourd'hui se pose le problème de la reconnaissance, pour les agriculteurs, des maladies professionnelles liées à l'usage des pesticides. Il y a deux ans, j'ai été membre de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air. Nous avons auditionné des représentants de la Mutualité sociale agricole (MSA) qui nous avaient alertés sur l'augmentation du nombre de malades ainsi que sur le coût potentiel de l'indemnisation des agriculteurs malades présents ou à venir.

La question se pose d'une prise de conscience par le public, mais aussi par les agriculteurs eux-mêmes, des conséquences de l'usage de produits phytosanitaires. La ministre de la santé s'est exprimée de façon curieuse en se disant défavorable à la création d'un fonds d'indemnisation pour les agriculteurs victimes de pathologies liées aux pesticides. Cela a été mal compris, d'autant plus nous disposons aujourd'hui des connaissances et expertises de l'Inserm, de l'Anses et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur ce point. Comment expliquer cette divergence entre ces expertises et les propos de la ministre ?

M. Guillaume Chevrollier. – On voit bien qu'en France, la question des produits phytosanitaires suscite de vifs débats. Si l'on ne veut pas rajouter de normes et de contraintes sur nos agriculteurs, il faut que ces questions soient traitées au niveau européen, et même mondial. Les agriculteurs français ont déjà fait beaucoup d'efforts : ils utilisent des alternatives aux pesticides et développent de nouvelles approches agronomiques.

Vous l'avez dit, l'utilisation des produits phytosanitaires a diminué de 30 %. Or pourtant, on constate une perte importante de biodiversité. Comment expliquer cela ? Comment permettre aux agriculteurs, à travers le renouvellement du modèle agricole, d'atteindre l'objectif d'une diminution de 50 % de l'utilisation des produits phytosanitaires ?

M. Benoît Huré. – Je remercie les intervenants pour la qualité, la complémentarité, et je dirais même, la synergie de leurs interventions. Cela est rassurant !

Comme mon collègue Jérôme Bignon, je me demande si nous ne devrions pas créer l'équivalent d'un « GIEC » pour les produits phytosanitaires. Car si la France doit bien entendu s'emparer de ce sujet, il faut le faire avec humilité car nous ne représentons que 0,6 % des terres arables mondiales. Si nous voulons réussir cette transition agricole et engager une rupture technologique, il faut donc porter cette question au-delà des frontières de l'Union européenne.

Derrière la question de la pratique de l'agriculture, se pose également le problème des distorsions de concurrence, qui sont flagrantes en l'absence de règles harmonisées.

Parmi les enjeux pour les prochaines décennies, il faudra que nous augmentions notre production alimentaire de 70 % en raison de la croissance démographique, tout en tenant compte du changement climatique et de la raréfaction des terres agricoles. Il est important de démontrer, comme l'a fait Didier Marteau, que les nouvelles pratiques ne sont pas incompatibles avec la rentabilité. Il faut également accepter de conduire des expérimentations avant de passer à leur généralisation.

Il faudra continuer à avancer tout en acceptant le postulat selon lequel les plantes ont, comme les êtres humains, besoin de médication à certains moments de leur existence.

Je souhaiterais également que nous ne nous privions d'aucune opportunité, en particulier s'agissant de la recherche sur les OGM, qui peuvent être prometteurs et permettre de consommer moins d'eau et de produits pharmaceutiques, tout en présentant des niveaux de productivité intéressants.

Il faut aussi avoir à l'esprit que les nouvelles pratiques agricoles engendrent des coûts de production différents. Cela pose la question de savoir à quel niveau le consommateur est prêt à payer ce qui résulte de la production agricole, c'est-à-dire son alimentation.

Enfin, je vous remercie d'avoir dit que les premières victimes d'un usage incontrôlé des produits phytosanitaires sont ceux qui les utilisent, c'est-à-dire les agriculteurs.

M. Joël Bigot. – Je remercie les intervenants pour la qualité et la complémentarité de leurs propos.

L'Inra et l'Anses ont récemment communiqué sur les produits de biocontrôle. Ils identifient la lutte biologique comme l'alternative la plus prometteuse aux insecticides comme les néonicotinoïdes, qui seront interdits à compter du 1^{er} septembre 2018. Or, les techniques de bio-contrôle ne représentent actuellement que 5 % des méthodes utilisées.

Vous avez indiqué, Monsieur Mauguin, qu'il faudrait environ dix-huit ans pour convertir le vignoble français afin qu'il produise au niveau des exigences environnementales attendues.

Dans la perspective de l'examen prochain du projet de loi sur l'alimentation, nous recevons de nombreux amendements visant à améliorer l'information des consommateurs. Ceux-ci sont inquiets pour leur santé et celle de leurs enfants, et souhaiteraient connaître le traitement qui a été appliqué aux fruits et légumes qu'ils consomment.

Malgré tous les plans de réduction de l'usage d'intrants, les volumes ne baissent pas en France : 66 000 tonnes sont utilisées chaque année, ce qui représente deux kilos par hectare en moyenne.

Aujourd'hui, il existe une « convergence des luttes » entre les agriculteurs, qui souhaitent s'engager dans une agriculture raisonnée, et les consommateurs, qui souhaitent savoir ce qu'ils ont dans leur assiette. Il faut saisir cette opportunité, tout en ayant conscience des contraintes économiques qui s'imposent à nous.

Pourriez-vous nous donner plus de précisions sur le plan Ecophyto 2 ? Il semble qu'il fasse l'objet d'une appréciation contradictoire, parfois au sein même de la majorité à l'Assemblée nationale.

M. Hervé Maurey, président. – Avant de répondre à ces différentes questions, je propose aux intervenants de revenir sur deux sujets qui sont au cœur de l'actualité : le rapport de l'Anses relatif aux néonicotinoïdes et à leurs alternatives, d'une part, sachant que le Gouvernement est susceptible de prendre des arrêtés pour accorder des dérogations à l'interdiction prévue au 1^{er} septembre 2018, et la question du glyphosate, de sa dangerosité et de ses éventuelles alternatives, d'autre part.

M. Roger Genet. – S'agissant de l'usage des néonicotinoïdes, je commencerai par rappeler qu'il y a eu une augmentation de l'usage des produits phytosanitaires en parallèle d'une diminution du nombre de substances actives disponibles.

Le nombre de substances actives autorisées au sein de l'Union européenne est passé, entre 2008 et 2017, de 425 à 352, dont 75 substances de bio-contrôle. S'agissant des autorisations de mise sur le marché, nous sommes passés de 3 036 autorisations en 2008 à 1 930 en 2017 en France, soit une diminution de 30 %. Parmi les substances autorisées actuellement, 20 % sont des produits de bio-contrôle, alors qu'ils ne représentent que 5 % des usages, ce qui doit nous interroger. Nous avons délivré, en 2017, 40 AMM pour des produits de biocontrôle, et nous avons cette année reçu 17 nouvelles demandes pour ces produits sur un total de 156 demandes.

Par ailleurs, s'agissant des alternatives chimiques, il y a beaucoup moins de substances disponibles dans la pharmacopée. Les usages augmentant, on utilise davantage certains produits qui ne sont pourtant pas forcément les moins dangereux.

Mme Françoise Weber, directrice générale adjointe de l'Anses. – Le rapport de l'Anses sur les néonicotinoïdes avait trois objectifs : identifier les alternatives chimiques et non-chimiques, c'est-à-dire agro-écologiques, physiques ou culturelles, aux usages des néonicotinoïdes – nous avons identifié 130 usages différents ; comparer les risques des différentes alternatives chimiques existantes pour la santé humaine, les pollinisateurs, les organismes aquatiques, et les milieux comme l'air et l'eau ; et évaluer l'impact sur l'activité agricole de l'interdiction des néonicotinoïdes et du recours aux alternatives.

Sur le premier volet, nous avons montré qu'il existe des alternatives à la fois chimiques et non-chimiques pour plus de 80 % des usages de produits néonicotinoïdes. Nous avons identifié six usages pour lesquels il n'existe aucune alternative, et des usages pour lesquels il existe soit une seule alternative chimique, soit plusieurs alternatives chimiques appartenant à la même famille de substances, ce qui dans les deux cas présente un risque de résistance élevé.

Nous nous sommes concentrés sur les alternatives immédiatement opérationnelles au moment de l'interdiction des néonicotinoïdes, c'est-à-dire en 2018, puisque cet avis devait fonder la délivrance éventuelle de dérogations. Nous n'avons pas fait de prospective, et nous n'avons pas évoqué certains usages en cours d'expérimentation ou qui ne sont pas encore utilisés sur le terrain.

Dans nos conclusions, nous soulignons qu'aucune méthode n'assure à elle seule une efficacité suffisante pour remplacer les néonicotinoïdes, mais qu'il faut privilégier une combinaison de méthodes, dans une approche intégrée, comme cela a été rappelé par plusieurs intervenants. Nous soulignons également le risque de résistance accrue aux autres substances chimiques.

L'exploration de la littérature ouvre des perspectives en matière de recherche et d'accompagnement technique des agriculteurs qu'il s'agit maintenant de mettre en œuvre. Nous recommandons d'accélérer la mise à disposition de pratiques respectueuses de l'environnement.

S'agissant du troisième volet relatif à l'impact sur l'activité agricole des alternatives, l'évaluation a été difficile à mener car nous ne disposons pas de référentiels et qu'il n'existe que peu de données. Nous n'avons donc pas répondu de manière exhaustive à la demande mais, avec l'aide de l'Inra et de FranceAgrimer, nous avons quand même donné quelques informations permettant de mesurer l'impact sur l'activité agricole de l'interdiction des néonicotinoïdes.

M. Patrick Dehaumont. – Nous parlons beaucoup de l'interdiction des néonicotinoïdes et des dérogations éventuelles qui pourront être accordées pendant une période transitoire afin de gérer les impasses techniques.

Il est vrai que le réveil est difficile, mais cela fait déjà cinq ans que nous savons que ces produits sont condamnés en raison de leur rémanence et de leurs effets sur l'environnement. L'étude de l'Inra sur le thiaméthoxam publiée en 2012 avait fait beaucoup de bruit. La France était alors partie seule au combat au niveau européen pour demander la réalisation d'études complémentaires. Le résultat c'est que, au-delà de la loi biodiversité de 2016, qui a conduit à interdire les néonicotinoïdes, l'Europe vient de retirer trois de ces molécules du marché. La France a donc été en avance et a emmené l'Europe avec elle. D'autres substances ne sont pas dans cette liste, par exemple le thiaclopride, très utilisé sur les cultures de maïs, alors qu'il s'agit pourtant d'un produit cancérigène et perturbateur endocrinien. Comment envisager que des dérogations soient accordées pour de telles substances, quand bien même nous ferions face à une impasse technique ?

Sur certaines productions, les agriculteurs rencontrent des difficultés. La délivrance de dérogations va être complexe, car certaines molécules sont interdites au niveau européen, tandis que d'autres peuvent avoir des effets toxiques significatifs.

M. Philippe Mauguin. – S'agissant du glyphosate, nous avons été chargés par les ministères de l'agriculture, de l'environnement, de la santé et de la recherche de réaliser, dans un délai d'un mois, une synthèse sur les usages et les alternatives existantes.

Nous avons passé au crible les 9 200 tonnes de glyphosate utilisés par l'agriculture française pour comprendre quels types d'usages prévalaient, sur quelles cultures, et pour identifier les alternatives existantes.

En substance, nous avons montré qu'il existait des alternatives dans un certain nombre de cas. Dans d'autres cas, nous avons considéré qu'il existait des impasses lorsque nous n'avons pas pu trouver de solutions autres que le désherbage manuel.

Les situations d'impasses totales représentent 15 % des volumes de glyphosate consommés. On y retrouve par exemple l'agriculture de conservation des sols, qui fait du semis sous couvert et qui intervient peu sur les sols. Dans ce cas, il n'y a pas de possibilité de faire du désherbage mécanique ou de procéder à un enfouissement par le labour. On retrouve également le cas particulier de la viticulture en terrasses, où il est difficile d'intervenir de façon mécanique, de même que les cultures légumières et les cultures de semence, qui ont des

cahiers des charges précis qui interdisent toute mauvaise herbe, afin d'éviter celles qui ont un caractère toxique comme les curares.

Pour les autres usages, des solutions existent comme le désherbage mécanique et l'utilisation accrue des couverts végétaux.

Ce que montre le rapport, c'est qu'il n'y aura pas une seule solution alternative. Il ne faut pas se bercer d'illusions : le glyphosate est un herbicide total extrêmement efficace et bon marché ; cela fait depuis 1974 que les entreprises multinationales cherchent une alternative à ce produit, sans succès. Il n'y aura donc pas une seule solution qui pourra s'appliquer à toute l'agriculture. Il faudra combiner plusieurs alternatives. La question qui se pose c'est combien cela coûte, et comment on procède pour permettre, pour chacun des systèmes de production, de développer dans les trois ans des solutions alternatives. Nous sommes prêts à appuyer ces démarches, en mobilisant nos chercheurs et nos unités expérimentales, en lien avec les instituts techniques et l'APCA.

Quelles solutions peut-on trouver pour l'agriculture de conservation des sols ? Les agriculteurs engagés dans cette agriculture nous interpellent, puisque leurs pratiques sont effectivement favorables à la conservation des sols, des vers de terre, des carabes et, plus généralement, de la microbiologie. Mais comment faire sans glyphosate ? Nous avons tenu cette semaine un séminaire de travail avec plus de 180 agriculteurs et chercheurs sur cette problématique. Nous allons continuer d'y travailler.

Mme Karine Brulé. – Je vous remercie d'avoir fait le constat de la synergie qui existe entre nous. C'est important que nous donnions le sentiment d'avancer tous ensemble.

Ma vie professionnelle a été bercée par la recherche de la nouvelle « bonne solution ». Lorsque le DDT a été découvert, il était vu comme la solution permettant de mettre fin à l'usage de produits très toxiques à base de cyanure ou de mercure, jusqu'à son interdiction en 1962. Les organophosphorés et les organochlorés qui l'ont remplacé se sont eux aussi révélés non compatibles avec les exigences de la société.

En matière d'insecticides, Les pyréthrinoïdes ont également été vus comme une solution « miracle », puisqu'ils étaient basés sur une substance naturelle issue d'un géranium, avant que l'on se rende compte qu'ils étaient extrêmement toxiques pour la faune aquacole. Les « champions » qui ont suivi les pyréthrinoïdes s'appellent... les néonicotinoïdes. Quelle que soit l'excellence de la recherche, nous ne sommes plus dans un monde où une seule solution technologique est possible. Nous sommes dans un monde systémique. Certains ont évoqué la puissance de la biodiversité : nous devons mobiliser la recherche autant sur les solutions technologiques que sur les solutions qu'apportent les écosystèmes comme les vers de terre et la gestion quantitative des zones humides.

Après la seconde guerre mondiale, nous avons demandé au monde agricole de produire de façon simple et efficace. Aujourd'hui, nous lui demandons de produire de façon compliquée. Il est donc normal qu'il y ait des résistances au changement, mais nous sommes tous là pour donner ce signal et pour accompagner ces transformations.

M. Didier Marteau : Il faudra en effet du temps. Aujourd'hui je considère qu'un tiers des agriculteurs sont déjà engagés qu'un tiers regarde ces sujets avec beaucoup d'attention, et que le dernier tiers n'est pas encore prêt à s'engager. C'est donc à nous de convaincre.

Il faut également considérer la qualité finale. Par exemple lorsque j'ai vidé ma benne à blé, j'ai eu huit contrôles, qui ont chaque fois été négatifs. D'où l'intérêt de cahiers des charges très strict, sinon ça ne passe pas, et parfois ça ne passe même pas au niveau de la commercialisation.

À propos du fonds d'indemnisation, je préfère évidemment qu'il n'y ait pas de victimes, et je me bats tous les jours pour ça. Sensibilisons les agriculteurs ! Ils n'ont pas été sensibilisés à mon époque, nous n'avions aucune formation sur le risque. Nous avons utilisé du glyphosate et du DDT, mais pas seulement dans l'agriculture. Nous utilisions le DDT dans les cheveux contre les poux pour les enfants et on nous a dit que le glyphosate était un produit que l'on pouvait même utiliser dans l'eau. Il n'y avait d'ailleurs pas de taxe au départ.

En termes de volume, il faut également avoir à l'esprit que le glyphosate représente un litre à l'hectare pour les agriculteurs. Si on le remplace par le désherbage ou du binage, on va augmenter la consommation de fuel et je ne suis pas sûr que le bilan carbone soit meilleur.

Je ne suis pas sûr que la réduction des molécules soit une bonne chose, comme les OGM. Je me suis également battu pour les OGM, pour avoir des résistances naturelles. Aujourd'hui la réduction de molécules implique que nous utilisions de plus en plus la même molécule. Or, il faut prendre en compte les équilibres.

À propos du conseil, la séparation du conseil et de la vente est en effet importante. On pourra dire que les chambres d'agriculture sont gagnantes parce qu'elles n'ont pas d'intérêt à vendre. C'est vrai, mais aujourd'hui on remarque que c'est davantage la qualité qui est en jeu, et c'est également ce qui est recherché par les acteurs économiques.

À propos du bio, je connais des agriculteurs qui ont perdu leur marché auprès des acteurs de la distribution car ceux-ci sont partis acheter en Espagne. Or les Espagnols appliquent certes le même règlement, mais ne subissent pas autant de contrôles. Certains agriculteurs vont même produire là-bas pour être tranquilles. C'est la même chose sur les importations, on interdit les OGM mais on utilise du soja OGM. La distorsion de concurrence est grave et elle est en train de mettre l'agriculteur français en difficulté.

Le fipronil dont on a parlé est un bon exemple : il est interdit et on ne l'utilise plus depuis sept ou huit ans. Mais il est toujours utilisé sur les colliers de chats et de chiens. En termes de risque, pour les enfants qui caressent ces animaux, ce n'est pas cohérent. C'est la même chose pour les oiseaux et la préservation de la biodiversité pour lesquels il faut reconnaître qu'il y a eu des problèmes. Moi-même j'ai utilisé des colorants nitrés et il n'y avait plus de vers de terre. Je pense que nous avons maintenant des produits qui sont bien plus respectueux de la faune et de la flore. Toutefois, d'autres problèmes apparaissent, par exemple faire pousser des tournesols, car les oiseaux mangent la graine dans le sol et nous n'avons plus de produits répulsifs.

À propos des outre-mer, on a fait des progrès en réduisant de 35 % l'utilisation des pesticides sur les filières dans ces territoires. La diminution est différenciée selon les filières, elle est par exemple de 15 % pour les grandes cultures, mais c'est aussi la filière qui en utilise le moins.

En termes d'objectifs, il faut considérer qu'on veut passer de 30 000 agriculteurs à 300 000 mille. Je regrette que sur ce dossier on n'ait pas suivi vos propositions. Pour 30 000,

il fallait un cadre général national, qui n'a pas été mis en place. Ce sont les agences qui gèrent ce niveau, les chambres ne peuvent alors qu'en faire la promotion. C'est donc parti dans tous les sens et on ne sera pas au rendez-vous, on avait 5 ans pour arriver à 30 000 mais on n'y sera pas. Je propose de développer des systèmes de réduction, avec des groupes qui s'engagent sur une thématique pour réduire les produits phytopharmaceutiques avec des solutions alternatives. C'est comme ça qu'on fera évoluer l'agriculture.

M. Patrick Dehaumont. – Sur le plan Ecophyto, on m'interrogeait sur le fait que les résultats soient contradictoires. En effet les résultats sont partagés. On a souvent relevé que les objectifs de réduction de l'usage des phytosanitaires n'avaient pas été atteints. Il y a malgré tout beaucoup de progrès qui ont été faits dans le cadre d'Ecophyto 1 et d'Ecophyto 2 tel que la protection des agriculteurs, le développement de la recherche, le traitement des DOM et les fermes DEPHY. Il y a donc beaucoup de points très positifs, avec également des actions de communication vers les professionnels. En combinant différentes actions, nous devons progresser sur les méthodes alternatives pour limiter l'usage des produits phytosanitaires.

Concernant les abeilles, il y a en effet une baisse des colonies et des populations. Le sujet est très compliqué et il est probable que les pesticides en général aient une responsabilité très importante. Mais c'est aussi dû aux pratiques des apiculteurs, et nous y travaillons avec l'ensemble des filières apicoles. Il y a des pathologies dans les ruches dues à la conduite sanitaire des ruchers, des produits et des médicaments utilisés et les apports génétiques ont également des effets. Lorsqu'on importe des reines d'Asie, on peut introduire des pathologies ou lorsqu'on achète des cires qui ont été frelatées avec des paraffines, il y a un risque d'intoxication des abeilles. Il est compliqué de faire évoluer les modèles agricoles et certains modes d'élevage. On a mis en place un observatoire spécifique sur les mortalités d'abeilles car il y a les mortalités aiguës et les mortalités chroniques, beaucoup plus difficile à investiguer. Un travail est en cours avec l'Anses sur ce sujet pour revoir l'arrêté ministériel relatif à la protection des abeilles.

Sur la séparation de la vente et du conseil, c'est effectivement un point qui nous paraît essentiel pour mieux structurer le conseil stratégique annuel donné aux agriculteurs. Celui-ci doit être indépendant, pour proposer des solutions alternatives avec une appréhension globale et systémique de l'exploitation. Il y a ensuite les autres conseils de préconisation et de sécurité, qui n'ont pas à mon sens à être pris dans la séparation de la vente et du conseil.

Le modèle technique doit être construit et il faut des méthodes alternatives pour appréhender et conseiller les exploitants. Il y a actuellement des conseillers dans les chambres d'agriculture, ainsi que des conseillers indépendants, ils ne sont pas uniquement dans les négoce agricoles et dans les coopératives. Il va falloir quelques années pour que ces conseillers aient la formation, les méthodes, la reconnaissance et soient indépendants de l'activité de vente. L'idée est bien qu'il y ait une séparation capitalistique entre les vendeurs et les conseillers pour limiter cette influence.

Mme Karine Brulé. – La mobilisation des aides dans les territoires est structurée. Les agences de l'eau n'interviennent pas de manière indépendante mais dans le cadre des feuilles de route régionales, puisqu'une circulaire du 1^{er} janvier 2016 demande aux services de l'État, avec les parties prenantes, de rédiger des feuilles de routes régionales pour décliner dans les territoires les grands enjeux nationaux. Les territoires sont tous différents et la solution ne peut être la même dans le vignoble du sud et dans celui du nord, dans la culture du maïs ensilage de l'ouest ou dans la culture des pommes de terre des Haut-de-France. Afin

d'apporter une solution adaptée aux territoires, on a donc demandé aux agences de l'eau de mobiliser des crédits pour les feuilles de route régionales. Mais celles-ci ne sont pas encore à la hauteur des enjeux.

M. Mauguin a parlé tout à l'heure de rupture technologique. Nous sommes effectivement à un moment de rupture. Les feuilles de route régionales ont été écrites avec les parties prenantes, qu'ils soient professionnels, consommateurs ou représentants des administrations. Grâce à l'augmentation de la redevance pour pollutions diffusées, les agences de l'eau ont pu mobiliser 30 millions supplémentaires. Elles ont mis en œuvre 20 millions d'euros sur ces 30 millions, ce qui a engendré des déceptions.

On est maintenant dans ce moment de rupture des dynamiques territoriales. Les territoires sont extrêmement innovants, ainsi que les agriculteurs. Il faut que les retours d'expérience soient valorisés. Comme je l'ai dit en introduction, les sciences humaines et sociales nous montrent à quel point le changement est difficile, notamment à cause du regard de l'autre. Vous le savez, lorsqu'un agriculteur laisse quelques plantes adventives dans ses champs, tout le village est au courant qu'il a raté son passage herbicide. Il faut que ce regard change, c'est pour cela que le regard entre pairs est essentiel.

M. Benoît Huré. – La rupture brutale n'est pas possible si on est le seul pays à la mettre en œuvre, car les conséquences sont trop fortes. Je mets en perspective les problèmes d'alimentation et de baisse brutale de production. Il faut travailler progressivement, le paysan est quelqu'un qui travaille avec la patience de la vie, de la nature et des saisons. Avant de récolter le blé, il faut le semer et le soigner jusqu'à la récolte. Une rupture brutale n'est donc possible qu'à la condition qu'elle s'applique à tous les pays producteurs, mais faisons attention au problème de la famine.

M. Karine Brulé. – Pour que mes propos ne soient pas ambigus, je précise que j'ai parlé de rupture brutale dans l'accompagnement du monde agricole. Le projet est bien de progresser ensemble, il y a une responsabilité des collectivités territoriales, et le projet de loi sur l'agriculture et l'alimentation prévoit des dispositifs pour acheter ces productions de meilleure qualité et moins impactantes sur l'environnement.

Certains d'entre vous ont parlé de ce problème de leadership. Je pense que la France a les capacités en recherche, innovation et développement, et les forces territoriales lui permettant d'être le leader de la résilience. Cela me permet de répondre à la question relative au bassin Adour-Garonne : il est effectivement dans une impasse en matière d'eau. Il y a un déficit d'un milliard de mètres cubes. Comme pour les produits phytopharmaceutiques ou l'énergie, il faut avoir recours à un mixte de réponses en matière d'eau, et les retenues sont une des solutions disponibles.

M. Philippe Mauguin. – Concernant le glyphosate, l'Inra n'est pas en charge de l'expertise sur le caractère cancérigène, c'est donc M. Genet qui répondra sur cette question.

Les nouvelles biotechnologies présentent effectivement beaucoup d'intérêt dans un certain nombre de cas. Je ne pense pas que l'on puisse dire que c'est l'arme absolue, mais c'est un outil intéressant, et nos chercheurs à l'INRA mobilisent ces techniques. La recherche française n'est pas en retard sur ce point. La précision et la rapidité de l'insertion peuvent être très utiles et efficaces quand on a beaucoup de caractères à faire évoluer en même temps. Je prends l'exemple d'une plante qui a beaucoup de ravageurs et pour lesquels on pourrait mobiliser des gènes de résistance. Le faire par des techniques traditionnelles d'hybridation est

possible, mais prendra du temps. La question qu'il faudra se poser lors des débats entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre sera celle du temps : au lieu de prendre 15 ou 20 ans pour introduire des résistances dans une plante, accepte-t-on d'utiliser ces techniques ? Pour le moment on est dans l'attente d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, qui aura probablement un impact sur le cadre réglementaire européen applicable à l'utilisation de ces techniques.

À propos de la question des suivis post AMM, nous y contribuons. Mais on ne réglera pas tous les problèmes dans le cadre de l'évaluation, un rapport sénatorial l'a démontré.

Sur la question de la reconversion des systèmes, plus précisément la différence entre une innovation incrémentale et une innovation de rupture en agriculture, je fais la distinction suivante. Quand on a des pulvérisateurs plus précis, il s'agit d'innovation incrémentale, moyennant l'acquisition de nouveau matériel. Mais ce sont les innovations de rupture qui nous permettront de baisser au-delà de 50 % l'utilisation de phytosanitaires. Didier Marteau a déjà mentionné des exemples intéressants en disant qu'il n'était pas usuel de semer en même temps du colza et de la féverole. Dire aux agriculteurs que l'on va utiliser le sol toute l'année et que l'on va mélanger les cultures va à l'encontre de ce qu'on leur a appris. C'est ce que j'appelle de l'innovation de rupture. Il faut le faire à l'échelle du terrain, et non pas dans les laboratoires. Nous travaillons avec nos unités de l'Inra dans des conditions réelles, en tenant des comptes d'exploitation. Un certain nombre d'unités de production sont dans ces logiques de re-conception et vont vers le bio, et parfois plus loin avec des approches très innovantes. Il faut qu'on partage ces expérimentations avec les agriculteurs qui sont les plus motivés et les plus engagés pour que les changements se fassent progressivement. C'est ce qui prendra du temps.

Sur la question d'un GIEC des produits phytopharmaceutiques ou de l'agriculture, c'est une question qui a déjà été évoquée. Ça n'est pas le sujet de préoccupation majeure et c'est encore à l'état d'interrogation. Par ailleurs, j'ai récemment accompagné une délégation gouvernementale en Chine pour conclure des accords, car les Chinois font des investissements considérables en recherche agronomique depuis une dizaine d'années. Nous coopérons avec eux et nous allons probablement conclure à l'automne la création d'un laboratoire international associant l'Inra sur la culture du riz, qui nous intéressera également pour le blé. Nous avons également signé des accords avec l'Inde. S'agissant de l'Allemagne, nous n'avons pas fait d'accords plus tôt car l'Allemagne a beaucoup d'instituts, et l'organisation de sa recherche est très éclatée : dans l'agriculture nous avons plus de dix interlocuteurs. Nous sommes donc en train d'essayer de les regrouper pour avoir un projet commun.

Sur la question des coformulants posée par le sénateur Gontard : à propos du glyphosate, la tallowamine est un coformulant génotoxique, qui a conduit au retrait de plusieurs AMM.

Concernant les remarques de Mme Prévile sur l'importance de la micro-biodiversité des sols : nous avons, au cours du G20, décidé de mettre en place un réseau international de recherche sur la micro-biodiversité des sols. Nous avons obtenu un accord qui sera piloté par l'Inra au niveau mondial.

À propos de la question d'un contrat entre l'INRA et les pouvoirs publics sur un grand programme de recherche sur le biocontrôle, nous sommes prêts de notre côté. Nous avons fait des propositions à notre tutelle avec l'ensemble des acteurs du consortium. Je pense

qu'il y a un bel enjeu pour que la France soit le leader européen et peut-être mondial du biocontrôle.

M. Ronan Dantec. – Nous avons beaucoup parlé des changements de pratiques, mais très peu des enjeux territoriaux. Comment se fait-il que l'on n'ait pas, comme en Allemagne, identifié des territoires qui devraient être en zone bio ? Face à un tel morcellement, pourquoi ne met-on pas en place dans un premier temps des territoires de projet ? Je trouve que cette approche territoriale est absente du débat.

M. Roger Genet. – Nous avons besoin d'avoir des solutions intégrées, pour réduire les facteurs de risque. Pour tous les risques, nous nous plaçons dans une logique dite « ALARA », c'est-à-dire, aussi bas que raisonnablement possible. On est face à l'utilisation de substances chimiques, biologiquement actives, donc l'objectif est de les utiliser de façon à ce que l'impact soit aussi bas que raisonnablement possible, sur la base des connaissances dont nous disposons. Ce principe qui prévaut partout doit être appliqué et nous avons absolument besoin d'un engagement très volontariste de tous les acteurs.

Mme Nicole Bonnefoy. – Ce que vous dites me fait penser aux effets « cocktail » : les évalue-t-on ?

M. Roger Genet. – Dans les lignes générales qui nous permettent d'évaluer les risques, nous prenons en compte un certain nombre d'approches « cocktail », mais avec plusieurs milliers de substances chimiques, il est impossible d'identifier le cocktail précis auquel vous êtes soumis dans tel ou tel environnement. Nous avons donc une approche réductionniste pour essayer de cerner ce risque. Nous ne sommes pas capables de vous donner une approche précise des expositions aux très faibles doses, et c'est pour cela que nous avons défini des limites maximales aux résidus, ou des doses sans effets, qui nous permettent de définir les zones au-delà desquelles il est possible d'avoir un risque supportable. Il n'y a cependant pas de risque zéro, c'est pourquoi nous parlons d'absence de risque inacceptable dans les évaluations. Nous faisons une évaluation de risque sur la base des connaissances scientifiques et nous définissons des valeurs de toxicologie de référence pour avoir une marge importante de sécurité, dans un domaine d'utilisation. Je pense que le premier principe doit être de diminuer les risques à la source. Cela revient à conserver une palette de substances biologiquement actives dont nous pouvons avoir besoin, y compris en matière de santé publique. En Guyane et aux Antilles, pour lutter contre le chikungunya ou la dengue, ont été utilisés de manière dérogatoire des insecticides qu'on ne s'autorise plus à utiliser aujourd'hui en tant que produits phytopharmaceutiques, mais il est important de garder ces substances dans la pharmacopée, pour éventuellement les utiliser dans des conditions très encadrées. Mais il faut en même temps faire baisser le facteur d'exposition globale.

Sur le glyphosate, le ministère de l'agriculture a demandé à l'Anses d'évaluer les substances présentant un caractère de danger important pour voir comment nous pouvons les éliminer plus vite. Il faut bien distinguer le danger intrinsèque des molécules cancérigènes ou reprotoxiques, et le risque lié à leur utilisation. Diminuer le risque consiste aussi à éliminer les substances les plus dangereuses dont on peut se passer, et réduire ensuite l'exposition globale dans l'utilisation de ces produits phytopharmaceutiques. La caractéristique des produits phytopharmaceutiques par rapport à d'autres, par exemple les colliers pour chiens et chats que vous avez mentionnés ou les applications biocides, est que ce sont des produits utilisés en très grande quantité et déversés dans l'environnement, qui vont ensuite migrer et affecter l'ensemble de la biodiversité. Contrairement à des substances utilisées en moins grandes quantités et utilisées dans des compartiments plus restreints.

Chaque produit est utilisé dans un cadre réglementaire précis. Il y a beaucoup de progrès à faire au niveau européen pour harmoniser la réglementation des produits, mais quand les autorisations sont données, c'est que, par rapport à leur utilisation et à l'exposition, il n'y a pas de risques inacceptables.

Mon message est donc qu'il faut arriver à avoir une démarche très volontariste et engageante pour réduire les quantités utilisées. Je reviens sur deux points du glyphosate : je ne crois pas qu'il y ait de cacophonie d'expression des agences européennes et communautés scientifiques au sujet de l'aspect cancérigène. Je pense qu'il peut y avoir des divergences d'appréciation entre certaines communautés scientifiques. Mais entre l'EFSA et l'Anses en particulier, nous avons de nombreuses collaborations. Nous publions plus de 2 000 autorisations chaque année, produit par produit, qui s'appuient sur les autorisations de substances données au niveau communautaires. Le nombre de sujets sur lesquels il peut y avoir des distorsions entre nos avis et ceux de l'EFSA sont extrêmement limités. Ils sont parfois malgré tout politisés et donc très visibles. Cela a été le cas sur le bisphénol, où l'agence a approfondi les recherches scientifiques car nous avions des doutes sérieux sur le caractère perturbateur endocrinien de ce produit. On voit aujourd'hui que la littérature scientifique a consolidé cette évaluation de l'Anses. Finalement, les États membres ont décidé à l'unanimité le retrait du bisphénol dans les tickets de caisse en juin 2017. Il est donc clair que des agences comme l'Anses doivent approfondir un certain nombre de questions que nous pouvons avoir sur la base du travail de nos comités d'experts. Il doit y avoir des débats entre les communautés scientifiques, c'est comme cela que la science progresse. Mais lorsque les controverses scientifiques sont politisées et deviennent un débat dans *l'agora*, cela représente une difficulté pour les scientifiques.

Nous avons aujourd'hui une différence d'appréciation avec le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) sur le classement du glyphosate. Cependant, avec l'ensemble des éléments dont nous disposons, nous avons suffisamment d'arguments pour lever l'incertitude et estimer que le caractère cancérigène probable avancé par le CIRC n'est pas fondé. Nous continuerons les discussions au niveau scientifique. Nous sommes saisis par les ministères de l'agriculture et de l'environnement pour établir un cahier des charges afin de mener des études complémentaires et lever l'incertitude qui reste sur la toxicité du glyphosate. Nous produirons ce cahier des charges pour l'automne et nous en discutons avec l'EFSA et le CIRC.

La problématique du glyphosate est également liée à la quantité : 9 000 tonnes par an, dont 7 000 tonnes pour les usages agricoles, sur un total de 60 000 tonnes de produits phytosanitaires utilisés. Ce sont aussi des concentrations très importantes déversées dans l'environnement, dont nous ne pouvons pas garantir à très long terme l'innocuité dans les milieux.

L'Anses est également saisie sur les dossiers de maladies professionnelles pour le comité d'orientation des conditions de travail. Notre rôle est renforcé depuis plusieurs mois sur ce dossier-là, où nous évaluons les risques. Deux maladies professionnelles ont été reconnues, liées aux pesticides : la maladie de parkinson et lymphome non hodgkinien. Le nombre de cas est cependant très faible : une dizaine par an. Il y a des questions qui peuvent être liées à l'exposition des travailleurs agricoles à des produits qui ont été autorisés mais dont les connaissances scientifiques ont permis aujourd'hui de les retirer du marché. Il y a évidemment des expositions qui ont provoqué des maladies professionnelles et qui nécessitent une prise en charge adaptée et une indemnisation. Nous continuons par ailleurs nos études pour mieux caractériser les liens de causalité, ce qui reste la plus grande difficulté, car il s'agit

de faire le lien entre des expositions qui ont eu lieu pendant la vie professionnelle, et des maladies qui se déclarent des dizaines d'années plus tard.

J'insiste enfin sur le dialogue. Nous parlons de questions qui ont été politisées et qui sont devenues des enjeux forts de société. L'agence a absolument besoin de créer une relation de confiance entre tous les acteurs de la société sur la façon dont ces risques sont évalués. Elle doit être fondée sur une totale transparence. L'agence a mis en place au début de l'année 2018 une plateforme de dialogue sur les produits phytopharmaceutiques et sur les missions de l'agence, qui réunit tous les acteurs du domaine : organisations professionnelles, producteurs de produits phytopharmaceutiques, associations de consommateurs et de défense de l'environnement. Je crois beaucoup à ce dialogue pour créer, non pas un consensus, mais une transparence et une confiance réciproque sur la façon dont l'évaluation des risques est conduite.

À propos des produits bio, nous menons des expérimentations et des enquêtes sur la qualité de l'alimentation telle qu'elle est consommée. Nous regardons quels sont les contaminants que l'on va retrouver dans l'alimentation, quelle que soit leur source. Nous n'avons pas encore différencié les aliments bio et non bio mais nous sommes en discussion avec l'agence bio pour ultérieurement avoir des études qui se concentrent sur cette production, qui nous permettront d'avoir une idée plus précise du risque éventuel, et d'identifier des types de contaminant par rapport à l'alimentation totale. Mais aujourd'hui nous n'avons pas d'éléments qui nous permettent de différencier la qualité du bio par rapport au reste de l'alimentation.

M. Roger Genet. – S'agissant de la question de M. Gontard, je rappelle qu'une substance active est homologuée au niveau européen sur la base de l'évaluation de la substance en tant que telle et d'une formulation de référence, c'est-à-dire un produit qui contient des coformulants. Au niveau des États membres, nous évaluons la formulation de chaque préparation. Cette formulation est effectivement couverte par le secret industriel et commercial, pour que des concurrents du demandeur ne puissent pas la reproduire, et n'est donc pas forcément rendue publique. Mais tous ces éléments nous sont communiqués et nous les prenons en compte dans notre évaluation des risques de chaque produit. Et en France, nous n'autorisons jamais un produit dont les coformulants auraient un niveau de danger supérieur à la substance active. En juillet 2016 l'Anses a retiré 126 autorisations de mise sur le marché (AMM) pour des préparations contenant du glyphosate et la tallowamine comme coformulant, en raison d'informations nouvelles sur le caractère reprotoxique de la tallowamine, même si elle n'est pas aujourd'hui classée comme cancérigène ou reprotoxique. Les éléments nouveaux étaient toutefois suffisants pour que nous retirions ces AMM.

M. Patrick Dehaumont. – Les règles sanitaires sur les produits bio sont les mêmes que pour les autres produits. Ce sont les cahiers des charges de la production qui diffèrent. Il y a des produits phytopharmaceutiques utilisés en production bio, comme le cuivre, et qui peuvent d'ailleurs poser des questions sanitaires. En fonction de l'avancée des connaissances, notamment sur les effets « cocktail », il y aura peut-être des mesures spécifiques à prendre mais le principe est que le niveau d'exigence sanitaire est le même.

M. Philippe Mauguin. – La formation est effectivement un enjeu important pour toucher les agriculteurs, aussi bien en termes de formation initiale que continue. L'Inra a contribué à l'élaboration de MOOC (*massive open online course*) sur l'agro-écologie dans le cadre d'Agreenium, ce qui permet d'assurer une formation à distance, qui est d'ailleurs assez utilisée. Nous travaillons également avec l'enseignement supérieur et l'enseignement

technique, en liaison avec les lycées agricoles. Il s'agit bien sûr d'une question importante pour l'avenir.

M. Didier Marteau. – Le projet de loi propose une séparation entre le conseil et la vente, ainsi que le développement d'un conseil annuel. Les chambres d'agriculture y sont plutôt favorables même si elles voient cette question sous un angle un peu différent de celui retenu par le texte du Gouvernement. Le conseil sur les produits phytopharmaceutiques n'a pas à avoir lieu le jour J de l'utilisation, ni même de manière annuelle. C'est bien un conseil global et technique, une fois tous les cinq ou trois ans, avec un suivi régulier, qui serait utile. Il faut éviter un conseil trop régulier qui serait cher pour les agriculteurs et dépourvu de portée.

M. Didier Mandelli, président. – Je remercie l'ensemble de nos interlocuteurs pour la qualité de leurs réponses. Nos nombreuses questions sur ces sujets témoignent de l'intérêt que porte notre commission sur ces sujets et reflètent aussi les préoccupations de nos concitoyens, sur ces questions agricoles, sanitaires et environnementales.

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

Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Désignation des candidats à la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Hervé Maurey, Gérard Cornu, Mme Pascale Bories, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Olivier Jacquin et Michel Vaspert comme membres titulaires, et de Mmes Eliane Assassi, Fabienne Keller, MM. Jean-François Longeot, Frédéric Marchand, Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pémezec et Mme Angèle Prévaille comme membres suppléants de la commission mixte paritaire.

La réunion est close à 11h40.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 23 mai 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 16 h 40.***Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics**

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur le ministre, notre commission vous a déjà entendu le 7 mars dernier sur les premiers résultats de l'exécution du budget de l'État, mais toutes les données n'étaient pas encore disponibles à cette date, notamment l'état précis de l'exécution de chacune des missions budgétaires. En particulier, nous disposons désormais des rapports annuels de performance qui vont nous permettre d'approfondir notre examen.

Comme vous le savez, notre commission des finances porte une grande attention au contrôle de l'exécution des crédits qui fait pleinement partie de ses missions, aux côtés de son rôle législatif. Ce deuxième rendez-vous sur l'exécution des crédits budgétaires en témoigne, même si l'on peut regretter que l'examen par le Parlement de l'exécution des crédits soit limité à la sphère de l'État et ne porte pas sur l'exécution des comptes sociaux et ceux des collectivités territoriales.

Depuis janvier dernier, les rapporteurs spéciaux ont engagé, chacun dans leur domaine, des contrôles budgétaires. Au cours de ce semestre, nous procédons également à des auditions pour suite à donner aux enquêtes que nous avons commandées à la Cour des comptes et qui portent sur de nombreux domaines de l'action publique.

Votre audition sera complétée la semaine prochaine par une audition du Premier président de la Cour des comptes et, si les ministres y répondent favorablement – c'est déjà le cas de Muriel Pénicaud, ministre du Travail, pour la mission « Travail et emploi » – par quelques auditions ministérielles sur les missions pour lesquelles l'exécution 2017 appelle des questions particulières.

Cette audition est ouverte à la presse.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les sénateurs, je serai bref afin de répondre à un maximum de questions.

J'ai présenté ce matin même le projet de loi de règlement au Conseil des ministres, et c'est devant votre chambre que je le présente en premier – même si on peut regretter collectivement que le Parlement ne s'y attarde pas davantage, malgré les propositions très importantes que vous avez faites, M. le président, ainsi que M. le rapporteur général, et le fait que les comptes sociaux n'y figurent pas, toutes finances publiques confondues.

Je voudrais souligner ici que la révision constitutionnelle pourrait permettre de consacrer plus de temps à la loi de règlement en intégrant lesdits comptes sociaux. On ne peut en effet à la fois souligner que les administrations de sécurité sociale sont responsables de la moitié de la dépense publique et ne pas s'attarder à contrôler son exécution.

Le budget 2017 a déjà donné lieu à beaucoup de débats. Votre chambre a d'abord refusé de l'examiner lorsqu'il a été présenté par mon prédécesseur.

Je suis ensuite venu plusieurs fois devant votre commission pour présenter le décret d'avance, vous dire qu'il n'y aurait pas de collectif budgétaire, présenter deux projets de loi de finances rectificative, notamment celui relatif à la contribution exceptionnelle et additionnelle à l'impôt sur les sociétés pour compenser les effets de l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes, et évoquer les textes que vous m'avez demandé de présenter devant vous.

Le projet de loi de règlement établi par les services de la direction du budget et plus globalement de mon ministère est un document complet et le plus didactique et efficace possible. J'en remercie les services de Bercy.

Les enseignements que le Gouvernement entend en tirer sont nombreux.

Vous entendrez bientôt le Premier président de la Cour des comptes. Je me permettrai de donner un point de vue évidemment politique, celui du Gouvernement, en constatant que le déficit budgétaire de l'État s'établit à 67,7 milliards d'euros, soit une amélioration de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2016. Il s'agit de son plus bas niveau depuis 2008, soit, par rapport aux chiffres qui vous ont été présentés lors du second projet de loi de finances rectificative, une amélioration de plus de 6 milliards d'euros.

Je rappelle que le texte présenté en novembre dernier prévoyait un déficit à hauteur de 74,1 milliards d'euros. C'est donc pour nous une très bonne nouvelle, consacrée aujourd'hui par la Commission européenne. En effet, pour la première fois depuis dix ans, la France sort de la procédure pour déficit excessif, grâce à un niveau de solde budgétaire qu'elle n'avait pas atteint depuis 2007, à la veille de la crise économique et financière.

Ce déficit public s'est réduit de 0,8 point de PIB pour atteindre 2,6 % du PIB contre 3,4 % en 2016. Les risques identifiés par la Cour des comptes au lendemain des élections législatives ne se sont matérialisés. Ceci a pu se faire grâce notamment à un ajustement du Gouvernement à hauteur de 0,5 point de PIB, soit quasiment 10 milliards d'euros, à des mesures de modération voire d'annulation de dépenses qui ont fait couler beaucoup d'encre, et à la contribution exceptionnelle concernant l'impôt sur les sociétés (IS) destinée à compenser la censure de la taxe de 3 % sur les dividendes.

Sans ces dix milliards d'euros de redressement – cinq milliards d'euros en dépenses, cinq milliards d'euros de fiscalité nouvelle exceptionnelle sur les entreprises – nous ne serions pas sous la barre des 3 % du PIB, mais à 3,1 %. Ceci démontre à quel point nous avons eu raison de recourir à ce projet de loi de finances rectificative et de prendre le décret d'avance, dont je suis témoin qu'il a été parfois l'occasion de discussions politiques intenses.

Les efforts ont payé. Nous sommes dans un processus de baisse important de notre déficit, même si nous sommes très loin du déficit zéro. C'est en effet durant de telles

périodes qu'il faut faire le plus d'efforts structurels pour être au rendez-vous de la relance si nous sommes confrontés un jour – et cela risque d'arriver – à une nouvelle crise économique.

Comment en est-on arrivé là ? Les efforts ont été importants. J'entends dire que le Gouvernement n'a pas baissé les dépenses publiques en 2017. C'est un procès étonnant : sans collectif budgétaire, cela paraissait assez difficile, sauf à prendre un décret d'avance plus important que nous n'avons pu le faire.

S'il y a un débat autour de la dépense publique, il aura lieu autour du budget 2018, qui traduit déjà la décélération très importante de celle-ci.

Ce montant, la Cour des comptes l'a évoqué dans son rapport. Je n'y reviendrai pas. Les crédits reportés ont été divisés par deux par rapport à l'année dernière, soit 1,8 milliard d'euros, ce qui témoigne d'une gestion la plus assainie possible par rapport aux huit dernières années. Nous sommes, à la fois pour les reports de crédits et, en même temps, en termes de sincérité du budget 2018, « dans les clous » de ce que votre chambre a longtemps demandé.

La dynamique des recettes est plus importante en matière d'impôts sur les sociétés et de TVA, notamment durant les trois derniers mois de l'année dernière.

Grâce à la prudence du Gouvernement, et en évitant de procéder à de nombreuses hausses d'impôt, les prévisions de recettes ont été plus importantes que prévu. Nous continuons à afficher dans le budget 2018 des prévisions de croissance à la fois prudentes et responsables, ce qui permettra de continuer à abaisser fortement notre déficit et notre dette dès cette année – avant peut-être d'autres évolutions : je sais que votre chambre discute en ce moment de la situation ferroviaire de notre pays...

La situation patrimoniale de l'État suffit à démontrer que le plus dur reste à venir. Il serait difficile de crier victoire au bout d'un an seulement d'action gouvernementale. Il faut améliorer les comptes publics. Je présenterai des réformes importantes de baisse de la dépense publique dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, mais aussi dans le domaine des comptes sociaux.

L'État connaît une situation nette de – 1 260 milliards d'euros. Nous ne pouvons comparer ce bilan à celui d'une entreprise privée, mais nous savons que nous ne pouvons continuer à avoir une telle différence entre actif et passif. Nous devons donc absolument rétablir les comptes publics davantage que nous ne l'avons fait jusqu'à présent.

Ce résultat patrimonial est déficitaire de 61 milliards d'euros. Les engagements hors bilan de l'État s'élèvent à 2 210 milliards d'euros. Il s'agit là essentiellement des engagements vis-à-vis des fonctionnaires civils et militaires.

Nous pourrions également discuter, si vous le souhaitez, des provisions des contentieux juridiques sur lesquels votre commission s'est très souvent penchée.

Enfin, l'encours de dette de l'État s'élève à 1 710,7 milliards d'euros, en augmentation de 63,9 milliards d'euros par rapport à 2016. C'est l'un des points noirs de cette loi de règlement. Nous allons freiner cette augmentation dès cette année, et anticiper les prévisions de la loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait un ressac de la dette à partir de 2020. Une estimation plus optimiste de l'évolution de la croissance économique pourrait permettre de l'imaginer dès cette année.

Ces éléments sont de nature à convaincre que nous sommes sur le bon chemin, même si nous partageons l'année 2017 avec le Gouvernement précédent, et malgré les mesures de « refroidissement » de la dépense. Sans doute le débat le plus important sera-t-il celui portant sur le budget 2018, que nous aurons exécuté intégralement, sur lequel nous aurons, je crois, une discussion plus politique et plus conforme à l'engagement de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale, qui a soutenu le budget que je vous ai présenté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie le ministre de venir devant nous dès la présentation en Conseil des ministres de ce projet de loi de règlement. Nous y sommes sensibles.

Monsieur le ministre, vous avez fait allusion à la contribution exceptionnelle concernant l'impôt sur les sociétés. Je l'avais contestée, non sur le principe, mais à propos du fait qu'on demandait sans doute un peu trop aux entreprises, alors que l'élasticité des recettes aurait permis d'en demander un peu moins.

J'ai l'impression d'avoir eu quelque peu raison, puisque le rendement de 4,9 milliards d'euros a été supérieur à ce qui était prévu. Ceci s'explique-t-il par une accélération des recouvrements ou par le fait que le rendement total de cette taxe s'avère meilleur que prévu ?

Ma deuxième question porte sur un problème de comptabilisation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), notamment concernant les départements. Je vous remercie de nous avoir adressé une lettre d'explications. J'ai l'impression qu'il y a eu un dysfonctionnement. L'erreur est humaine mais pouvez-vous nous en expliquer les raisons et les conséquences sur le budget de l'État ? Ceci fausse en effet le solde budgétaire de l'État de 1,5 milliard d'euros. Cela induit-il aussi des retards de versement aux départements ?

Ma dernière question est plus générale. On peut se réjouir du dynamisme des recettes et de l'amélioration du solde mais vous l'avez dit vous-même : le plus dur reste à venir. Il est vrai que l'amélioration du solde repose largement sur le dynamisme des recettes.

On a du mal à voir quand sortira le chiffrage des économies. Je pense au programme « Action publique 2022 », que nous attendons. J'espère que ce programme comportera des propositions audacieuses. Nous en avons nous-mêmes fait sur le temps de travail des fonctionnaires, la masse salariale publique, les relations entre l'État et les collectivités locales... Le projet de loi de finances 2019 sera-t-il l'occasion d'infléchir significativement la croissance des dépenses de l'État ?

Je suis d'accord avec vous sur le fait que la responsabilité de cet exercice est partagée. Sans collectif budgétaire, le jugement sera forcément assez nuancé. Le grand rendez-vous sera pour l'année prochaine. Avez-vous d'ores et déjà des éclairages à ce sujet ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés enregistre en effet un léger mieux de 200 millions d'euros de recettes par rapport aux prévisions du Gouvernement. Il a été compliqué de savoir comment ceci allait être comptabilisé. Je rappelle que c'était là une des difficultés d'interprétation comptable, la surtaxe ayant été enregistrée comme un prélèvement obligatoire. Le taux de prélèvements obligatoires s'est donc alourdi, ce qui n'est pas illogique s'agissant d'une imposition supplémentaire.

Dans le même temps, le remboursement aux entreprises ayant gagné le contentieux, qui correspond à une baisse d'impôts, prend la forme d'une augmentation de dépenses. C'est cette difficulté statistique qui explique en partie les mauvais chiffres des taux de dépenses et de prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB.

La surtaxe devait permettre de tenir un chiffre de déficit correspondant à celui que nous avons prévu, en évitant une dégradation de l'ordre de 0,2 % du PIB. De même, il existait une question autour du traitement de la recapitalisation d'Areva. Par deux fois, le comptable public européen et national nous a donné raison. Au total, il y a donc eu un léger excédent de 200 millions d'euros : celui-ci dépendait beaucoup de la façon dont les entreprises allaient être remboursées et dont nous allions toucher cet impôt. Le pilotage était donc difficile.

Enfin, si le rendement de cette taxe a été légèrement supérieur à ce que nous attendions, ce n'est pas ce qui explique les bons chiffres du déficit, puisque 2,2 milliards d'euros sont nécessaires pour améliorer les recettes à hauteur de 0,1 % du PIB.

Pour ce qui est des DMTO, il s'agit bien d'une erreur de l'administration. Je l'ai écrit à la Cour des comptes dès que je l'ai su. Elle n'a rien à redire sur la rectification qui a été opérée. Cela concerne notamment des DMTO dont 80 % sont touchés par les collectivités territoriales et qui ont été bloqués sur des comptes. Ils ont bien été récupérés, mais n'ont pas été redistribués jusqu'au bout.

J'ai moi-même écrit au président des départements de France et à tous les présidents de départements. Sur 355 millions d'euros de droits de mutation concernés, 155 millions d'euros allaient aux départements. Ils ont tous pris connaissance de ce courrier.

L'erreur est due à un nouveau logiciel de compatibilité de la DGFIP. Je me suis intéressé à la question, pour constater que les départements ont bien perçu leur part sur ces droits de mutation.

Je suis d'ailleurs fondé, monsieur le président, à vous communiquer, si vous le souhaitez, l'intégralité des montants des droits de mutation pour tous les départements, assorti d'un tableau rectificatif. Il ne s'agit pas de sommes très importantes, mais elles représentent ce que doivent toucher ces collectivités.

Ceci n'a pas modifié grandement le solde. Je vous rappelle que les droits de mutation ont augmenté de 16,6 % en 2017.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis scandalisé à l'idée que l'on augmente le taux !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je pense que l'on aura ce débat à un autre moment.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Donc cette erreur améliore le déficit en 2018.

M. Gérard Darmanin, ministre. – En effet. On a essayé de corriger cela mais ça n'a pas été autorisé. On aurait en effet pu modifier le projet de loi de règlement. Cela nous aurait bien aidés de le faire, mais nous avons essayé d'être le plus transparent possible avec

vos commissions comme avec la Cour des comptes, ce qu'elle a d'ailleurs relevé, ainsi que vous l'avez noté – et je vous en remercie.

J'entends ce que vous dites à propos de la baisse de la dépense publique en 2018 et les années suivantes. Le programme « Action publique 2022 » ne constitue pas *a priori* une économie budgétaire caractérisée. C'est avant tout une transformation des services publics.

J'ai eu l'occasion de dire qu'indépendamment d'« Action publique 2022 », le Gouvernement a déjà fait de grandes réformes dans le budget 2018, que le Sénat, dans sa pluralité, a très peu soutenues – fin des contrats aidés pour 1,5 milliard d'euros, réforme du logement pour le même montant.

Nous avons prévu de très importantes baisses de dépenses publiques – notamment en matière de logement, avec la contemporanéité du versement des aides au logement pour environ 1 milliard d'euros.

J'ai annoncé que, profitant de la reprise économique, la question des aides aux entreprises, au moment où nous baissions leur fiscalité, est à repenser. Sur 140 milliards d'euros d'aides aux entreprises, le Gouvernement compte les réduire d'un montant maximal de 5 milliards d'euros, soit 0,3 point de richesse nationale, ce qui n'est pas rien. Nous le ferons dès le projet de loi de finances pour 2019.

Il en va de même de l'audiovisuel public, qui représente 4 milliards d'euros de dépenses publiques – France télévisions, Radio France, etc. –, soit 1 milliard d'euros de plus que le budget de la culture. Sans dévoiler la réforme que présentera la ministre de la culture et de la communication, c'est une piste de transformation importante.

En ce qui concerne « Action publique 2022 », il est, me semble-t-il, à peu près assuré que nous serons tous informés avant de partir en vacances. N'étant pas Premier ministre, je ne me permettrai pas de divulguer le contenu ni la date de cette réforme.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce sera donc avant l'été !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Ce sera même, je pense, avant l'été administratif.

M. Vincent Éblé, président. – La parole est aux commissaires.

M. Dominique de Legge. – Monsieur le ministre, concernant le budget de la Défense, 850 millions de crédits de paiement ont été annulés à l'été 2017. Cela ne s'est pas traduit par une annulation de programmes, mais la Cour des comptes précise que 300 millions d'euros de commandes ont dû être reportés et que certains besoins prioritaires n'ont pu être satisfaits.

Pouvez-vous nous assurer que cette décision n'aura pas d'impact sur l'exécution de la loi de programmation militaire dont nous débattons actuellement dans l'hémicycle ?

M. Michel Canevet. – Monsieur le ministre, on peut se réjouir que la situation soit finalement bien meilleure que celle qui était prévue, malgré un héritage problématique, avec des dépenses supplémentaires engagées durant le premier semestre et, comme la Cour des comptes l'a rappelé, des sous-budgétisations assez significatives.

On peut également se réjouir de sortir de la procédure de déficit excessif, mais je crois néanmoins que l'amélioration du solde public est due malgré tout pour l'essentiel à la situation des collectivités locales et à l'amélioration de leurs comptes, qui joue sur le déficit et permet de réduire significativement ce taux. Pouvez-vous confirmer que c'est le cas ?

Concernant la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, une partie - améliorée d'ailleurs - a été encaissée en 2017. Reste-t-il encore quelque chose à encaisser en 2018 pour couvrir les montants restant à honorer pour le contentieux sur la taxe sur les dividendes ?

Enfin, la situation de notre commerce extérieur, malgré une embellie, reste relativement préoccupante. C'est un sujet sur lequel il faudra revenir afin de voir comment améliorer notre balance commerciale. Les entreprises françaises ne sont pas toujours compétitives à l'international : il faut donc continuer à travailler sur la baisse des charges sociales si l'on veut permettre au déficit de notre balance commerciale de se réduire et, si possible, comme en Allemagne, de se transformer en excédent.

M. Éric Bocquet. – Monsieur le ministre, ma première question porte sur la dette. Je crois savoir que, depuis quelques années, il est possible d'emprunter à des taux négatifs. Cela a été le cas en 2015, 2016 et 2017. Je crois que c'est encore vrai aujourd'hui. Vous le confirmerez ou l'infirmez. Bizarrement, on gagne de l'argent en s'endettant ! Faire de la dette génère de la recette !

On parlait de plusieurs milliards d'euros en 2016, récoltés sous forme de primes d'émission, mis de côté pour être gérés dans les années suivantes. Est-ce que cela a été le cas pour l'exercice 2017 ? Si oui, pour quels montants ? Quelle est leur destination ?

En second lieu, le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), sorte de « cellule de dégrèvement fiscal », a été fermé le 31 décembre dernier. Or votre document indique, page 21, qu'il reste des dossiers à traiter. Quel est leur montant et leur enjeu financier ? Quelle issue ces dossiers connaîtront-ils ?

M. Vincent Delahaye. – Monsieur le ministre, avez-vous calculé l'impact de la contribution exceptionnelle sur les sociétés et du remboursement de la taxe sur les dividendes ?

En second lieu, le document que vous nous avez remis présente la séparation des exercices et le rattachement des charges de façon transparente. Je vous remercie, car ce n'était pas le cas les années précédentes.

On peut noter qu'on était au plafond fin 2016 : 15 milliards d'euros de charges qui auraient dû être affectées sur 2016, ont été reportées sur l'année suivante, soit une augmentation de 4 milliards d'euros par rapport à 2015. Vous avez réduit cette somme de 600 millions d'euros en fin d'exercice. Cela représente un certain effort. Votre volonté est-elle d'en réaliser davantage à l'avenir, sachant que les charges à payer devraient être à zéro ?

M. Philippe Dallier. – Je reviendrai d'abord sur les aides personnelles au logement et la polémique de l'été 2017 – les fameux 5 euros de moins pour tous. L'enjeu était de 124 millions d'euros pour cette année-là : la mesure a finalement rapporté 79 millions d'euros, et vous avez ajouté, en loi de finances rectificative, 45 millions d'euros. 200 millions

d'euros environ n'ayant pas été consommés sur l'ensemble de la mission, on peut se demander si le jeu en valait bien la chandelle !

Le Président de la République a fini par considérer que c'était une mesure imbécile. J'ai entendu Julien Denormandie confirmer que c'était une très mauvaise idée. Cela dit, en année pleine, cette mesure rapporte environ 400 millions d'euros. Que compte faire le Gouvernement ?

Vous nous avez informés que de nouvelles annonces seraient faites au sujet de l'APL en 2018, notamment concernant la contemporanéité des revenus. Cette mesure représenterait 1 milliard d'euros mais, le jour où la situation se dégradera à nouveau, on prendra plus vite en considération la baisse des revenus des allocataires. Il n'est donc pas certain que ce gain soit pérenne. Allez-vous conserver cette mesure ?

Les aides à la pierre constituent un sujet plus inquiétant. À votre arrivée au Gouvernement, vous avez sabré dans ces aides. Dans le budget 2017, période électorale oblige, on avait vu resurgir 200 millions d'euros de crédits, après une période où les aides à la pierre avaient eu tendance à diminuer. Puis vous les avez finalement réduites drastiquement.

Les conséquences sont là : l'objectif de financement du logement social était de 142 000 logements. On en aura financé 113 000, alors qu'on en avait financé 126 000 en 2013.

Établissez-vous un lien direct entre la réduction de ces aides à la pierre et la baisse des logements financés ? Je ne reviendrai pas sur ce que nous avons voté lors de la loi de finances pour 2018, mais certains risquent de déchanter lorsque nous aurons les chiffres de construction de logements sociaux.

Un mot sur l'hébergement d'urgence. Le rebasage a débuté en 2016, mais on savait que tout cela serait relativement loin des besoins, ce qui s'est confirmé. Vous avez fait un effort supplémentaire pour 2018, que j'ai également salué à l'automne dernier. Pouvez-vous nous dire, à mi-parcours, comment vous envisagez de terminer l'année ? Il ne semble pas que la conjoncture, en matière d'hébergement d'urgence, se soit améliorée. Les problèmes à Paris ne sont pas réglés. Les déclarations du ministre de l'intérieur à propos ce qu'il attendait de Mme le maire de Paris en la matière n'ont d'ailleurs pas manqué de me surprendre.

M. Gérard Darmanin, ministre. – S'agissant de la loi de programmation militaire, on peut s'accorder sur le fait que le Gouvernement a eu raison, l'été dernier, de ne pas dégeler les crédits ni de répondre à des injonctions contradictoires, quitte à connaître une difficulté forte devant votre chambre, ou des débats médiatiques dont on se souvient désormais un peu moins.

Nous avons dégelé l'intégralité des 700 millions d'euros de crédits militaires – ce que les gouvernements ne faisaient pas auparavant – durant la dernière quinzaine de décembre. Ceci a permis au ministère des armées de faire face à ses engagements. Nous avons par ailleurs divisé par deux le report de charges de ce même ministère, ce qui n'était pas arrivé depuis très longtemps.

La discussion de la loi de programmation militaire est désormais fondée sur des chiffres sincères, même si on peut continuer à diminuer le report de charges. Nous avons

divisé presque par trois le taux de gel des crédits. Nous sommes aujourd'hui à 3 %, contre 8 % sous le Gouvernement précédent.

J'avais d'ailleurs pris devant votre commission des engagements en matière de baisse du gel des crédits. Je n'en ai pour l'instant dégelé aucun. Sous le Gouvernement précédent, certains dégels ont parfois eu lieu la première semaine de janvier. Indépendamment de ce qu'on pense du budget de la Nation, ce n'est objectivement pas une façon très sincère d'organiser les choses.

Ce mode de gestion rénové garantit également au ministère des armées un éventuel avantage interministériel en cas de difficultés plus fortes. À la fin du quinquennat, nous aurons réglé la question à interventions militaires constantes, et divisé par deux les reports de charges. Il n'y a aucune raison – sauf si les collègues de Mme la ministre des armées dépensent l'argent impunément, mais je veille au grain – que nous ne dégelions pas les crédits, mais nous les conserverons jusqu'à la fin pour pouvoir répondre aux interrogations de la Nation d'un point de vue budgétaire.

S'agissant des collectivités locales, ce sont elles, plus que l'État, qui ont contribué à la maîtrise des dépenses publiques, notamment durant les huit ou neuf dernières années, particulièrement sous le quinquennat précédent – même si les mauvais chiffres économiques résultaient partiellement de la crise.

En 2017, le président Hollande avait expliqué au congrès des maires de France qu'il y aurait moins de baisses de dotations que prévu. On peut bien sûr considérer que ces baisses ont contribué à permettre l'adoption du budget en 2017, mais je vous rappelle que la Cour des comptes a évalué le déficit à 3,4 % du PIB au moment où nous sommes arrivés aux responsabilités.

Ce projet de loi de règlement nous permet de discuter de la vérité des prix. Nous avons réalisé 5 milliards d'euros d'annulation de crédits et modéré les dépenses de 5 milliards d'euros.

Je me suis engagé à ne plus recourir à un décret d'avance. Je tiendrai ma promesse, mais il faut en discuter en amont. Le décret d'avance de 2017 représentait 5 milliards d'euros, soit environ 0,2 % à 0,3 % du PIB, auxquels il faut ajouter entre 0,2 % et 0,3 % de recettes concernant la surtaxe. Nous avons donc amélioré le solde de 0,5 %. Nous serions à 3 % de déficit public si nous n'avions pas pris ces mesures.

Oui, les collectivités locales ont contribué aux économies dans le budget 2017, mais ce n'est pas ce qui nous a fait passer à un déficit public de 2,6 %, sachant qu'il existe des incertitudes comptables concernant Areva et la surtaxe.

S'agissant de l'imputabilité comptable des prélèvements obligatoires – mauvaise nouvelle – la redevance télévisuelle a été considérée par l'INSEE comme un prélèvement obligatoire, soit 0,2 % du PIB de prélèvements obligatoires supplémentaires, de même que la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés pour 0,2 % de PIB, soit 0,4 % du PIB d'augmentation au total, ce qui représente quasiment 9 milliards d'euros. Enfin, le remboursement de ce contentieux lié à la taxe de 3 % sur les dividendes a été comptabilisé en dépenses publiques.

Sans doute les impôts sont-ils trop élevés en France, mais nous avons joué de malchance.

Il reste 5 milliards d'euros à rembourser aux entreprises après le 1^{er} janvier au titre du contentieux, et 600 millions d'euros à 700 millions d'euros à encaisser sur le montant de la surtaxe du dernier PLFR.

Selon Éric Bocquet, plus on fait de la dette, plus on fait de recettes...

M. Éric Bocquet. – Il s'agit des primes d'émission !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Ceci est très mortifère pour la discussion politique et budgétaire. J'ai coutume de dire que les solutions communistes en matière budgétaire fonctionnent, mais une seule fois ! On constate dans le projet de loi de règlement que le deuxième budget de l'État est constitué par le remboursement de notre dette. Vous devriez donc être les premiers à vous élever contre l'argent qu'on donne à ceux qui nous prêtent, dont les deux tiers ne font pas partie de nos compatriotes.

On emprunte encore parfois à des taux négatifs, vous n'avez pas tort, mais il apparaît que ce ne sera plus le cas à la fin de l'année. Les choses changent peu à peu.

La BCE a pratiqué cette politique pour aider des pays comme le nôtre à se sortir des difficultés financières et économiques. Il est toutefois important de redresser les comptes publics pour éviter d'être asphyxiés en cas de remontée des taux.

Nous avons perçu 10,7 milliards d'euros de primes d'émission. C'est autant de dette en moins, mais il ne faut pas laisser croire qu'emprunter, c'est s'enrichir. Chacun voit que la réalité budgétaire risque de nous rattraper assez vite.

S'agissant de la fermeture du STDR, je ne connais pas le montant exact des sommes correspondant aux dossiers encore à traiter. Je ne sais quelle suite y sera donnée, le ministre des comptes publics n'intervenant pas dans les dossiers fiscaux particuliers.

Je vous écrirai, ainsi qu'à M. le président de la commission et M. le rapporteur général, pour vous communiquer le nombre de dossiers restant. Le rapporteur général et le président de la commission peuvent venir quand ils le souhaitent étudier ces dossiers.

S'agissant des aides personnelles au logement, Philippe Dallier, je ne regrette rien. Il y a certes plus intelligent que des mesures paramétriques. Nous avons pour la plupart d'entre nous géré des collectivités ou des budgets : ce sont des mesures d'urgence que l'on prend quand on n'a pas réalisé les réformes structurelles nécessaires, et je n'ai jamais prétendu que la réduction des aides de 5 euros était intelligente. Cependant, il s'agissait d'appliquer une mesure prévue dans le budget, qui n'avait pas été mise en œuvre par la majorité précédente.

Par ailleurs, j'ai toujours considéré ce système comme inflationniste et propre à aider les propriétaires à fixer leurs loyers.

Enfin, lorsque nous sommes arrivés, rien ne pouvait laisser croire que nous allions connaître cette croissance, ce niveau de déficit et cette loi de règlement. Tout ce que je souhaite, c'est que nous puissions mener les réformes structurelles nécessaires pour éviter cela.

C'est pourquoi une baisse des prestations sociales ne me semble pas normale. On peut bien sûr réformer le champ social. La prime d'activité, qui était de 4 milliards d'euros en 2016 contre 6 milliards d'euros à présent, pose par exemple une question de dépense publique et de gestion des dépenses de guichet mais il est clair que la réduction paramétrique des prestations ne paraît pas une réforme économique intelligente.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, la difficulté que vous évoquez n'est pas totalement vérifiée. Cela va bien dans toutes les régions de France, sauf en Île-de-France. Ceci tient aux prix plus qu'au nombre de nuitées. Nous l'avons rappelé à l'ensemble du corps préfectoral. Vous le savez, il existe parfois une confusion dans les crédits soumis aux préfets pour faire face à des difficultés très fortes que je ne sous-estime pas.

Nous en discuterons dans l'hémicycle, et je pourrai alors préciser des points de façon plus détaillée. C'est aussi à Jacques Mézard de le faire.

J'ai lu vos rapports avec attention, mais il ne me semble pas que l'hébergement d'urgence doive absolument être rattaché à la cohésion des territoires. Cela me paraît lié à la politique d'asile et d'immigration que mène le ministère de l'intérieur. N'y voyez toutefois aucun effet d'annonce.

Cela nécessite surtout un travail de distinction des crédits très important. On ne le fera pas cette année, mais des comptes sincères nécessitent surtout de distinguer les différentes catégories d'hébergement d'urgence.

Il faut qu'on y travaille. Je pense que Jacques Mézard y est très attentif et qu'il est très demandeur de solutions sur ce sujet, tout comme le ministère des comptes publics.

M. Philippe Dallier. – Qu'en est-il des aides à la pierre ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – On m'a expliqué que la réforme que l'on a menée amènera une baisse très forte de la construction des logements sociaux. Pour l'instant, ce n'est pas ce que je constate – mais c'est peut-être encore trop tôt.

Je ne vois pas le lien avec l'aide à la pierre. Il est sûr qu'il faut une politique du logement plus cohérente. On a multiplié la dépense, et parfois la dépense fiscale, sans grande cohérence avec la politique d'offre foncière.

Ce n'est pas ma partie. Je suis sûr que Jacques Mézard et Julien Denormandie sauront répondre à vos questions à ce sujet.

M. Pascal Savoldelli. – Monsieur le ministre, peut-on faire une assimilation entre l'hébergement d'urgence et l'immigration ? Je demande que l'on considère les choses avec sérieux !

M. Philippe Dallier. – Je ne l'ai pas compris ainsi. On parlait des crédits de l'un, qui s'appuient parfois sur l'autre, ce que je dénonce depuis un moment.

M. Gérald Darmanin, ministre. – ... Notamment en Île-de-France. Il me semble plutôt que ces propos vont dans votre sens !

M. Pascal Savoldelli. – Ce dialogue est important : cela évite des incompréhensions.

Un peu d'insolence, qu'elle vienne d'un ministre ou d'un sénateur, n'est pas gênante. Je vais donc faire comme vous, monsieur le ministre : quand Éric Bocquet vous pose une question, il faut y répondre sans idéologie. Je répète donc la question : l'État a-t-il emprunté oui ou non à des taux négatifs ? Ce n'est pas l'affaire du Gouvernement actuel.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je vous ai répondu !

M. Pascal Savoldelli. – Vous prétendez donc qu'il n'y a pas eu d'emprunt à des taux négatifs ? Je ne suis pas comptable, mais l'État encaisse bien des sommes supérieures à celles qui vont être remboursées à l'échéance...

Le chiffre de la Cour des comptes, qui n'est pas particulièrement d'obédience communiste, évalue ce montant à plus de quinze milliards d'euros pour 2016. C'est peut-être une erreur...

Je ne doute pas de la sincérité des uns ou des autres. Y a-t-il un matelas, qui n'est pas le fait du Gouvernement actuel ?

Par ailleurs, je déplore que nous n'ayons eu votre document que cet après-midi. Je suis issu des classes laborieuses : il me faut donc du temps pour l'analyser. Par exemple, concernant les dépenses d'intervention, sont-elles analysées à périmètre constant ? Il s'est en effet passé énormément de choses depuis 2008 – évolution des politiques publiques, effets du CICE, dont le montant semble avoir évolué plus vite que prévu, allègements sociaux, etc.

Comparaison n'est pas raison, mais laissez-nous le temps de prendre connaissance de ces chiffres pour avoir un débat le plus sérieux possible. Nous en débattons ailleurs qu'en commission.

Vous dites que les impôts sont trop élevés. Cependant, la TVA a progressé de 8 % depuis 2008. Son rendement de 152 milliards d'euros confirme sa position de première recette de l'État. S'agit-il d'un impôt trop élevé ?

Certes, les taux peuvent remonter, mais êtes-vous satisfait des dépenses d'investissement de l'État ? 3 % d'investissement, c'est très faible du point de vue de l'action publique et cela a des conséquences sur la population.

Enfin, vous affirmez que les collectivités territoriales ont été mises à contribution. On n'est pas loin de la vérité, mais la réduction des déficits tient aux prélèvements sur recettes, en baisse de 5,3 milliards d'euros : 2,7 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, et 2,6 milliards d'euros pour la contribution au budget européen.

Vous avez employé le terme de contraintes, monsieur le ministre : je me sens plus proche de votre formulation que de celle de mes collègues. On a tous fait des efforts, mais cela a des conséquences sur les politiques publiques dans les territoires.

M. Thierry Carcenac. – Monsieur le ministre, il s'agit d'un projet de loi de règlement qui, comme chaque fois, permet au Gouvernement de dire ce qu'il a fait de mieux et de meilleur.

Cependant, 2017 est une année de cogestion. Lorsqu'on examine la trajectoire au cours des années qui viennent de s'écouler, on se rend compte que les engagements européens ont été respectés sous le dernier mandat. Je ne doute pas que ceci aurait continué.

On nous dit que l'impôt sur les sociétés va encore baisser. C'est une orientation qui avait été prise par le précédent Gouvernement et cet impôt rapporte très peu par rapport aux autres impôts – de l'ordre de 35,7 milliards d'euros.

Le CICE, quant à lui, a permis à nos entreprises de mieux se comporter et d'être plus compétitives.

Par ailleurs, la forte hausse de la masse salariale, dans ce cadre, est liée notamment au nombre d'équivalents temps plein (ETP) qui ont été recrutés dans des secteurs importants qui ont connu de fortes baisses. Je ne doute pas que l'on va connaître, dans les années à venir, une augmentation de fonctionnaires dans ces secteurs, comme la défense, l'éducation, ou l'intérieur.

J'ai ainsi relevé la création de 11 700 ETP supplémentaires. L'augmentation de la masse salariale, devrait encore se poursuivre à l'avenir.

Votre rapport traite des « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) qui ont eu des conséquences en 2017, mais qui sont gelés en 2018. Je ne doute pas non plus que cela entraînera des augmentations de la masse salariale.

Enfin, votre rapport évoque une augmentation du point d'indice que vous faites remonter à dix ans : il me semble que s'il n'y avait pas augmentation du point d'indice les autres années, les rémunérations étaient cependant actualisées par le biais de la garantie de pouvoir d'achat pour certains fonctionnaires. Pourrait-on savoir ce qui se passe en la matière ?

Nous aurons l'occasion de revenir sur ce débat. Cette année partagée comporte quelques éléments positifs, mais tout n'a pas commencé à partir du mois de mai.

M. Rémi Féraud. – Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger dans le cadre du rapport de contrôle sur l'action extérieure de l'État que nous réalisons avec Vincent Delahaye.

On constate, dans projet de la loi de règlement, que le ministère des affaires étrangères a contribué à la réduction des dépenses au-delà de ce qui était prévu par la loi de programmation des finances publiques : 6 % de 2016 à 2017, au lieu d'un peu plus de 3 %.

Par ailleurs, l'enseignement français à l'étranger a été mis à très forte contribution, ce qui a créé une grande émotion. Le Gouvernement s'est engagé à ne pas effectuer de régulation budgétaire supplémentaire en cours d'année. Pouvez-vous notamment nous confirmer que l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ne connaîtra pas de surgel en cours d'année ?

De même, le taux de réserve sur les bourses était d'habitude de 8 % en début d'année. La part de crédits gelés a été augmentée de plusieurs millions d'euros l'an passé. Cette année, le taux n'était que de 3 %. Les frais de scolarité augmentent par ailleurs. Pouvez-vous nous confirmer que vous en resterez à ce taux de mise en réserve et qu'il n'y aura pas de mesures supplémentaires de régulation budgétaire ?

M. Claude Raynal. – Monsieur le ministre, je serai exceptionnellement bref, et ce pour une bonne raison : ce débat, on l'a déjà quasiment esquissé lors du programme de stabilité 2018-2022. Je pense que le document que vous nous avez remis aujourd'hui contient beaucoup d'éléments présentés lors de ce programme de stabilité.

Je voudrais vous donner acte du fait qu'il ne faut pas crier victoire. J'en prends bonne note. Ce n'était pas tout à fait le cas au moment de la présentation du programme de stabilité, qui était plutôt emphatique. Je considère que le document remis aujourd'hui gomme un certain nombre d'excès, que j'ai déjà pu signaler pour une large part, où l'on pouvait parler de l'arrivée, en mai, du « Roi-Soleil » et du passage de l'obscurité à la lumière.

Aujourd'hui, la tonalité générale est moins démonstrative de ce point de vue. Il est logique que le Gouvernement défende sa politique. Il le fait de manière me semble-t-il plus modérée. J'en prends acte.

On a quelques difficultés malgré tout avec un certain nombre de points, comme l'indice de confiance des entreprises. Vous citez des chiffres. Malheureusement, cet indice retombe en avril 2018. Je ne suis pas sûr que les mesures que vous avez prises – qui ne nous conviennent pas par ailleurs – soient de nature à recréer la confiance dont se targue assez facilement le Gouvernement.

Vous dites que les engagements qui ont été pris dès mai 2017 ont été tenus. S'agissant d'une année commune, vous auriez tout aussi bien pu dire que les engagements pris dès janvier 2017 ont été tenus. On a toujours prétendu que les objectifs du gouvernement précédent ne seraient jamais atteints : ils l'ont pourtant toujours été, et même un peu mieux que prévu !

Nul doute que, sans les élections, ce Gouvernement aurait corrigé certaines choses. Ses engagements, avec l'aide de son administration, qui est toujours la même, auraient été respectés, et auraient sorti la France des déficits.

Je crois à l'honnêteté intellectuelle des gouvernements et à celle des ministres ! Je pense sincèrement que, lorsque vous agissez en tant que ministre de la France, vous faites au mieux dans l'exercice de vos fonctions, comme vos prédécesseurs dans une période extrêmement difficile.

En 2009, juste après la crise mondiale, le déficit de la France était à environ 8 % du PIB. En 2012, on était à 5,2 %. On ne peut dire que les gouvernements précédents n'ont pas essayé de combler ce déficit. Le dernier gouvernement de François Hollande a fait sa part du travail en ramenant ce déficit de 5,2 % à 3 %. Aujourd'hui, vous poursuivez sur la même trajectoire, avec une perspective pour 2022 à peu près du même ordre.

J'en suis très satisfait. Heureusement qu'il existe une continuité de l'État sur des questions aussi importantes que celle du budget de l'État et de l'action des ministres ! Nous sommes à 2,6 % de déficit public cette année. Beaucoup de choses sont dues à la croissance, vous l'avez indiqué plusieurs fois, en particulier à la croissance mondiale.

Un point me chagrine cependant. Il porte sur la réduction de 5 euros des aides personnelles au logement qui, dans votre majorité comme au sein du Gouvernement, a créé une difficulté. Ce n'est pas déchoir que de reconnaître après coup qu'on a fait une erreur politique, une erreur d'analyse, une erreur financière.

Beaucoup de vos collègues l'ont reconnu. Beaucoup de députés de votre majorité sont assez gênés – pour ne pas dire plus.

Vous avez précédemment contesté la somme de 100 millions d'euros que j'évoquais, prétendant que cela représentait 400 millions d'euros. Pas du tout ! 400 millions d'euros, c'est pour une année pleine. Philippe Dallier l'a d'ailleurs confirmé tout à l'heure.

Compte tenu de l'amélioration finalement constatée du solde budgétaire, on peut reconnaître sans déchoir que cette réduction du montant des aides au logement constitue une erreur d'appréciation ! L'imputer à vos prédécesseurs n'est pas correct. Il s'agit d'une proposition de l'administration que n'a pas retenue l'ancien Gouvernement. Une note très précise de Philippe Dallier à ce sujet démontrait clairement les choses. Il faut arrêter une fois pour toutes cette polémique, reconnaître qu'il s'agit d'une erreur technique et politique – ce qui m'étonne de vous !

M. Bernard Delcros. – Monsieur le ministre, la situation financière s'améliore globalement. Il y a différentes raisons à cela. Vous les avez rappelées de manière objective.

Vous êtes sur une trajectoire de diminution de la dépense publique. Tout le monde est d'accord. Vous avez indiqué quelques pistes.

Ma question porte sur une éventuelle hausse des taux d'intérêt, toujours possible, qui constitue la deuxième dépense du budget de l'État.

Anticipez-vous d'éventuelles hausses dans la trajectoire des dépenses publiques ?

En second lieu, page 49 de votre document, figure un écart très important entre la prévision et l'exécution des dépenses de la mission « Agriculture, alimentation, forêt, affaires rurales ». Y a-t-il une explication à cela ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Pascal Savoldelli a repris la question posée par Éric Bocquet.

Il me semble que vous n'êtes pas le dernier, monsieur le sénateur, dans l'hémicycle comme dans cette commission, à faire de la politique. Permettez-moi donc de tenir également des propos politiques !

J'ai répondu à Éric Bocquet, mais je vais recommencer avec plus de précisions. Nous empruntons encore à taux négatif, même si ce n'est pas le cas de la moyenne des emprunts contractés par la France. Nous sommes aujourd'hui à 0,65 %. En 2016, nous étions à 0,37 %.

Nous pensons que les taux d'intérêt vont continuer à augmenter. Pour l'instant, ils sont encore inférieurs au taux d'intérêt autour duquel nous avons construit le budget 2018. La question du delta entre le taux d'intérêt prévu et le taux d'intérêt constaté peut se poser, mais nous ne sommes qu'au début de l'année. Ce n'est pas parce qu'on emprunte de temps en temps à des taux négatifs que c'est le cas de tous nos emprunts.

Le besoin de financement de notre pays s'élève à 185 milliards d'euros. C'était le cas l'année dernière. Les primes d'émission, quant à elles, sont d'environ 11 milliards d'euros. Cela présente quand même une différence par rapport à votre démonstration. C'est pourquoi je me suis permis d'ironiser. On ne peut pas dire que, plus on emprunte, plus on est riche. Ce système, quand bien même il fonctionnerait au cours d'une année budgétaire donnée, n'est pas culturellement positif dans la façon de gérer les comptes publics, et s'arrêtera par ailleurs.

On a en effet baissé la charge de la dette de 300 millions d'euros, du fait notamment d'emprunts négatifs, mais tout le monde s'accorde à dire que ces taux d'intérêt vont augmenter et que la politique de la BCE va sans doute changer.

Si on laisse à penser que, plus on emprunte, plus on peut s'enrichir, on peut se poser la question de savoir pourquoi on cherche à réduire la dépense publique ! Je le dis d'autant plus que nous sommes encore à 2,6 % de déficit. C'est bien que nos recettes restent inférieures à nos dépenses.

Depuis 40 ans, la France dépense en moyenne 25 % de plus qu'elle ne reçoit. Relativisons donc ces taux d'intérêt très bas, voire négatifs. En moyenne, emprunter nous coûte de l'argent. Cela a servi la France au moment où elle a emprunté, mais non la culture générale. Ces perspectives s'amenuisent aujourd'hui, chacun peut le constater.

L'intervention de Thierry Carcenac portait sur le coût des dépenses de personnel. Celles-ci ont très fortement augmenté en 2017, avec 14 000 créations d'emplois publics, ce qui relativise le discours selon lequel nous ne diminuons pas assez le nombre d'agents publics.

Le Gouvernement précédent a créé l'année dernière 14 000 postes. Nous en avons supprimé en net 1 600 en 2018. Certains estimeront que ce n'est pas assez. D'autres penseront que c'est trop. L'amplitude est de 15 600, mais il est difficile d'arrêter les créations de postes. C'est un vrai débat politique.

Il n'est donc pas vrai de dire que nous saignons le service public ni que nous ne baissions pas la dépense liée à la création d'emplois publics. Je suis heureux de pouvoir avoir cette discussion. Thierry Carcenac a raison de dire que c'est une partie des réponses à la question de l'augmentation de la masse salariale de l'État.

Il y a d'autres raisons – augmentation du point d'indice, PPCR qui représente 80 % de la dépense prévue dans ce quinquennat au titre des mesures en nature de rémunération des fonctionnaires. Le plus dur est devant nous – 11 milliards d'euros. C'est pourquoi nous avons décalé l'application du PPCR, l'année 2018 étant difficile. Tout ceci représente une augmentation de 3,6 % de la masse salariale de l'État.

Rémi Féraud, il n'y a pas de surgel. Nous avons appliqué le gel de 3 % à tout le monde. Il est important de rappeler que nous ne l'avons pas diminué pour qui que ce soit. Le dégel n'interviendra qu'en fin d'année. Si nous devons récupérer des crédits, nous le ferons sur ceux qui permettent potentiellement de le faire. Si chacun fait attention à son propre budget, alors nous dégèlerons pour tout le monde.

Le ministère des affaires étrangères est également concerné. Le Premier ministre a annoncé, après la réunion interministérielle, la baisse de 10 % des effectifs des fonctionnaires à l'étranger. C'est la plus grande économie que le Quai d'Orsay et les autres services qui concourent à l'action extérieure de la France auront à apporter, indépendamment de l'enseignement, qui devrait faire l'objet d'une réforme sur laquelle travaille le ministre des affaires étrangères. Cette baisse de 10 % n'englobe pas les personnels éducatifs de l'AEFE. Ce sera l'objet d'une autre réforme dont vous discuterez avec le ministre des affaires étrangères.

Claude Raynal, vos propos sont aussi vrais que votre intervention a été courte ! Je ne crois objectivement pas – et j’essaie d’être honnête intellectuellement – que vous auriez eu les mêmes résultats en termes de comptes publics.

Il est difficile de savoir si la confiance a été décrétée du fait de l’élection du Président de la République. On peut imaginer que les mesures de baisse des impôts ont amélioré la croissance. Si la confiance avait été telle que François Hollande se soit représenté et ait été élu, vous n’auriez sans doute pas pris les mesures de restrictions des dépenses adoptées au cours de l’été, que vous avez assez fortement combattues – ou alors le jeu politique faisait que vous vous êtes opposés à des choses que vous auriez acceptées en cas de majorité différente ! Je ne le crois pas, puisque je sais très bien que vous ne faites pas de politique...

Je ne sais par ailleurs pas si vous auriez pris la mesure concernant la taxe à 3 %...

M. Claude Raynal. – Nous l’avons votée !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Vous l’auriez sans doute fait, mais vous n’auriez pas recouru aux 5 milliards d’euros d’économies. Vous seriez donc aujourd’hui entre 2,9 % et 3 % de déficit public selon la conjoncture. Il vaut mieux être à 2,6 % avec nous qu’à 2,9 % avec vous, pour résumer le propos et être tout à fait honnête !

Quant aux crédits du ministère de l’agriculture évoqués par Bernard Delcros, la dérive cumulée s’est élevée à 7 milliards d’euros sous le quinquennat précédent. De manière surprenante, il n’existait pas de provisions pour risques, alors que le ministère doit parfois débloquer des centaines de milliers d’euros en cas de crise.

Nous avons « sincérisé » les crédits de ce ministère dans le budget 2018 en créant une provision pour risques. Nous pourrions donc débloquer des fonds rapidement sans creuser le déficit de l’État.

Nous avons cependant, de manière générale, une difficulté à bien répondre aux questions touchant la politique agricole commune (PAC). Cela ne signifie pas qu’il ne faut pas se battre pour ne pas diminuer ce budget, mais il s’agit d’un système assez technocratisé où le ministère de l’agriculture alloue parfois des aides à des personnes qui n’en ont pas forcément besoin. Lorsque la Commission européenne réclame ensuite l’argent qu’elle considère comme indûment distribué, c’est la France qui rembourse.

Le ministre de l’agriculture travaille à davantage professionnaliser son ministère afin que les aides relatives à la PAC soient bien utilisées et qu’on n’ait pas à les rembourser deux à trois ans plus tard.

Par ailleurs, la filière bois et la façon dont est gérée l’Office national des forêts constituent des points de vigilance importants. Le ministre de l’agriculture est responsable d’une multiplicité de politiques publiques, difficiles à appréhender, qui ne sont pas toujours sincèrement budgétisées. La complexité des démarches administratives fait qu’on ne les a pas toujours bien suivies. Stéphane Travert et le ministère de l’action et des comptes publics travaillent à cette sincérisation. Nous ne devrions pas avoir les mêmes problèmes dans la loi de règlement pour 2018 par rapport au budget de l’agriculture.

M. Vincent Éblé, président. – M. Travert fait partie de ceux que nous avons sollicités pour venir examiner plus attentivement les crédits de son ministère.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voulais revenir sur les bugs que l'on rencontre en matière de déclarations fiscales, que je déplore, avec des instructions fiscales sur l'année de transition du prélèvement à la source qui ne sont toujours pas publiées ou encore votre plateforme téléphonique qui ne répond jamais.

Enfin, je voudrais aussi saluer ici l'effort de présentation du budget. Cette année, on comprend bien mieux l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement. Il faut en remercier les services.

M. Pascal Savoldelli. – Monsieur le ministre, j'apprécie que vous ayez répondu aux questions que nous avons posées.

Mon collègue Éric Bocquet n'a cependant pas voulu dire qu'on s'enrichit en s'endettant.

La dette publique représente 95 % de notre PIB. Ainsi que je l'ai indiqué dans l'hémicycle en présence de M. Le Maire, je vais travailler sur la question de l'endettement des entreprises, des commerçants, des artisans et des citoyens, dont personne ne parle. Je suis en effet soucieux de la solvabilité de ces catégories.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je remercie le rapporteur général pour ses propos encourageants.

J'ai senti chez Pascal Savoldelli une pointe de reproche à propos du fait qu'il n'a pu disposer du document qu'aujourd'hui. J'insiste sur le fait que vous l'avez eu en même temps que le Conseil des ministres. Vous êtes donc traité comme le Président de la République !

Le débat dans l'hémicycle permettra sans doute de travailler ce texte plus en amont. S'il est important de poser des questions au ministre des comptes publics, il faut aussi le faire pour chacun des autres ministres.

Enfin, la plateforme téléphonique qu'évoque M. le rapporteur général connaît un léger problème technique depuis quelques jours. J'ai pris la décision de faire décaler les déclarations concernant l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), étant donné les difficultés de la direction de la législation fiscale. C'est une erreur de l'administration.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Qu'en est-il des instructions fiscales sur le prélèvement à la source et l'année de transition ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je sais que vous avez posé une nouvelle fois la question à ma directrice adjointe de cabinet. Je convoquerai d'ici la fin de la semaine les deux directeurs en charge de ce sujet pour leur rappeler que des instructions doivent en effet être données.

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 18 heures 10.

Mercredi 30 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 40.

**Recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale - Audition
pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale.

Nous avons donc le plaisir de recevoir Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Sont également présents, outre les magistrats qui accompagnent Mme Moati, Daniel Filâtre, recteur de l'académie de Versailles, Édouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, et Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires à la direction générale de l'enseignement scolaire.

Après avoir entendu la présidente Sophie Moati, Gérard Longuet, rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête. Il posera également ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je vous rappelle que notre réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site Internet du Sénat.

Je laisse donc la parole à Sophie Moati pour nous présenter les principales conclusions des travaux menés par la Cour des comptes.

Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie de cette invitation à vous présenter les travaux que votre commission a demandé à la Cour des comptes d'effectuer sur le recours aux personnels contractuels par le ministère de l'éducation nationale. Je suis accompagnée pour ce faire d'André Barbé, président de section à la troisième chambre, et de Sylvie Vergnet, rapporteur de la présente enquête, tous deux conseillers maîtres.

Le recours aux contractuels par le ministère de l'éducation nationale a pris depuis quelque temps une ampleur croissante, au point de devenir un enjeu significatif de pilotage des effectifs de l'éducation nationale. Or le Parlement est peu éclairé sur ce sujet, bien qu'il vote des plafonds d'emplois en croissance continue, car ces plafonds d'emplois n'incorporent qu'une partie des contractuels employés.

Aussi les enjeux d'un sujet désormais structurel pour la gestion du système éducatif n'apparaissent pas pleinement lors des débats sur la mission interministérielle « Enseignement scolaire » (MIES).

De qui parle-t-on ? L'enquête de la Cour des comptes s'est concentrée sur les personnels en lien direct avec la mission éducative du ministère de l'éducation nationale, à l'exclusion des agents contractuels employés à des tâches de nature administrative ou technique. Elle couvre donc quatre catégories : enseignants contractuels, assistants d'éducation (AED) et accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), contrats aidés (CUI-CAE), et s'attache exclusivement à l'enseignement public.

Pour l'année scolaire 2016-2017, l'effectif de ces personnels s'élevait à 203 000 personnes physiques, dont un tiers environ de contrats aidés de droit privé. Rapportés aux fonctions exercées, un cinquième environ de ces contractuels enseignent, un tiers font de l'assistance éducative – anciens « pions » et maîtres d'internat –, et les autres assurent l'accompagnement en milieu scolaire des élèves en situation de handicap.

Nous vous présentons donc un rapport au contenu technique charpenté, conformément à sa vocation d'information du Parlement, mais qui pose des questions très politiques, ordonnées autour de trois axes.

Premier axe : le Parlement est mal informé parce que le ministère ne s'est pas doté des outils de connaissance exacte des effectifs et des coûts de ces agents.

Deuxième axe : les modes de gestion des personnels enseignants et d'assistance éducative poussent à l'extension continue des contractuels : qu'il s'agisse des contractuels enseignants ou de ceux qui assistent les élèves en situation de handicap, des tendances lourdes sont à l'œuvre pour accroître leur nombre, car l'administration n'a ni assoupli le mode de gestion des enseignants ni anticipé les conséquences de la montée d'exigence d'inclusion scolaire.

Troisième axe : confronté à un recours massif et indispensable aux agents non titulaires, le ministère de l'éducation nationale a partiellement stabilisé leur vivier au prix d'une rigidification de leur mode de gestion, susceptible de créer des tensions futures humaines et financières. Une doctrine d'emploi serait nécessaire selon nous.

Je reviendrai brièvement sur chacun des points.

Premièrement, la connaissance des effectifs et du coût des contractuels reste très imparfaite.

Concernant leur nombre, tout d'abord, le ministère de l'éducation nationale, premier employeur de la fonction publique d'État – son plafond d'emploi est supérieur à un million d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2017 –, est également le premier employeur de contractuels, soit directement dans ses services déconcentrés, soit dans les établissements publics – établissements publics locaux d'enseignement (EPL), collèges et lycées.

Cet effectif augmente non seulement en termes absolus mais aussi en termes relatifs au sein de l'ensemble des non-titulaires de l'État. Cette double tendance n'est pas immédiatement perceptible car l'enregistrement des contractuels est incomplet.

D'une part, une partie des contractuels n'apparaissent pas dans le plafond d'emplois ministériel. Les AESH étaient jusqu'à il y a peu tous rémunérés sur des dépenses hors titre 2. La demande réitérée de la Cour des comptes de les intégrer n'a été que partiellement entendue. Les nouveaux emplois d'AESH prévus par le plan d'insertion de 2016 des enfants handicapés – 32 000 postes à partir de 56 000 contrats aidés – sont placés sous plafond d'emploi, mais non pas les autres, qui restent hors titre 2.

D'autre part, les contractuels employés par les EPLE, soit plus de 50 000 assistants d'éducation et environ 70 000 contrats aidés, sur la base des chiffres de 2017, n'apparaissent qu'indirectement dans le budget du ministère à travers les subventions aux établissements qui financent leur rémunération.

Aussi la Cour des comptes recommande de placer tous les personnels du ministère de l'éducation nationale relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois, quitte à prévoir un plafond d'emplois spécifique.

Concernant leur coût, la situation n'est pas meilleure. La masse salariale des contractuels non-enseignants est en principe identifiable au sein du programme 230 consacré à la vie scolaire, même si elle ne couvre qu'une partie du coût total des contrats aidés, de l'ordre de 30 % alors que 70 % sont portés par la mission « Travail et emploi ».

En revanche, et malgré l'existence d'actions spécifiques intitulées « remplacement » pour le premier degré, au sein du programme 140, et le second degré, au sein du programme 141, le coût du remplacement par des contractuels n'est pas mesuré. En effet, les critères d'affectation des rémunérations à ces actions sont complexes et croisent plusieurs aspects, amplement décrits dans le rapport.

Au total, il est impossible de connaître le coût des contractuels enseignants dans les documents budgétaires, sauf à se livrer, comme l'a fait la Cour des comptes, à une analyse des bases de données de paye fournies par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

La Cour des comptes a chiffré la dépense totale pour les emplois contractuels à 3,7 milliards d'euros, soit environ 5 % des crédits de la MIES hors enseignement agricole.

Pour cette raison, elle préconise de modifier les critères d'affectation budgétaire et de paramétrer les nouveaux systèmes d'information, notamment le système d'information et de gestion des ressources humaines de l'éducation nationale (SIRHEN), pour qu'ils consolident l'information afin de mesurer le coût du remplacement et de la suppléance et de produire une information complète au Parlement

Deuxième axe de nos analyses : des tendances lourdes, non maîtrisées, parfois non maîtrisables par le ministère, entretiennent la croissance du nombre des contractuels.

Tout d'abord, la progression des enseignants non titulaires s'explique par l'effet cumulé de la perte d'attractivité du métier d'enseignant et des défauts du mode de gestion du remplacement.

Dans le premier degré, où les contractuels sont traditionnellement quasi inexistantes, leur nombre augmente depuis quelques années : 1 329 en 2014-2015, 2 420 en 2016-2017. Dans le second degré, où le recours aux contractuels a toujours permis d'ajuster

géographiquement et par discipline la ressource enseignante aux besoins des élèves, surtout dans l'enseignement professionnel, la croissance est continue.

Nous constatons que depuis 2016, pour assurer le remplacement des enseignants, les contractuels sont devenus plus nombreux que les titulaires dans les établissements publics du second degré.

Cette place grandissante s'explique par les rigidités du « remplacement à la française ». Il exige de remplacer un enseignant absent par une sorte « clone » – même formation, mêmes contraintes d'obligations réglementaires de service, en mettant en réserve une partie des enseignants titulaires.

Or la perte d'attractivité du métier d'enseignant ne permet plus de disposer d'effectifs de nouveaux enseignants en nombre suffisant pour pourvoir les postes à la rentrée, ce qui oblige à utiliser la force de remplacement dès le début de l'année scolaire.

La situation est devenue particulièrement critique dans les académies peu attractives et, dans certaines disciplines du second degré, comme les mathématiques, les lettres, ou l'anglais. Comme la Cour des comptes l'a fortement souligné dans son dernier rapport public thématique sur le sujet, les règles de gestion des enseignants ne facilitent pas la résolution en interne de ce problème : la mission de remplacement n'a pas été inscrite dans les obligations de service des enseignants. Ces obligations restent hebdomadaires dans le second degré. Aussi la Cour des comptes recommande-t-elle à nouveau d'assouplir le cadre de gestion des enseignants titulaires.

En second lieu, l'objectif d'une école plus inclusive nécessite un nombre croissant d'intervenants dans un dispositif de prescription de l'accompagnement scolaire que le ministère de l'éducation nationale ne maîtrise pas.

Les prescriptions d'assistance éducative émanent d'une commission départementale dans laquelle l'éducation nationale est représentée et à laquelle elle fournit des éléments d'appréciation, mais qui s'imposent à elle. Or la tendance à étendre le périmètre du handicap, légitimement poussée par les familles et le mouvement associatif et peu régulée par les autres membres de la commission, a fait croître le besoin d'assistance éducative de 60 % entre 2012 et 2016, avec de fortes disparités d'une commission à l'autre, certaines ne retenant que l'accompagnement dit individualisé – un contractuel pour un enfant scolarisé à temps partiel – et ne prescrivant jamais d'accompagnement collectif. Je vous renvoie à ce sujet aux cartes figurant dans le rapport.

L'éducation nationale est parvenue à répondre à plus de 95 % du besoin, en mobilisant des contractuels AESH et en affectant les deux tiers de son contingent annuel de contrats aidés à cette mission, parfois dans des conditions difficiles. En 2017, les deux contingents, exprimés en ETPT, s'équilibraient pratiquement.

Cet équilibre précaire est potentiellement remis en question par la suppression des contrats aidés, même si un contingent spécifique de 30 000 contrats aidés subsiste en 2018 par dérogation pour le ministère de l'éducation nationale.

Pour maîtriser cette situation de tension, la Cour des comptes préconise de faire évoluer ce dispositif pour qu'il soit mieux régulé, afin de rapprocher prescripteur, financeurs et services chargés de la mise en œuvre. Elle recommande également de réserver aux AESH

la mission d'assistance aux enfants handicapés, de mieux les former et de simplifier leur gestion.

Troisième axe autour duquel s'ordonnent nos analyses : face à la montée de ces effectifs, les pouvoirs publics n'ont pris que des initiatives limitées qui, dans l'ensemble, rigidifient la gestion des contractuels, au risque de poser des problèmes dans les années à venir.

En premier lieu, pour stabiliser le vivier des contractuels et harmoniser les règles entre académies, un décret de 2016 a rénové le cadre d'emploi des remplaçants contractuels en s'appuyant sur les pratiques développées dans les académies soumises à une forte pression pour trouver des contractuels.

Désormais, le contrat annuel est généralisé, les règles relatives au niveau de recrutement sont assouplies en cas d'insuffisance du nombre de candidats, le régime de rémunération est simplifié, le principe d'une formation et d'une évaluation tous les trois ans est introduit. Si ces modifications améliorent la situation des contractuels et sécurisent le vivier des académies, elles rapprochent la situation des contractuels de celle des titulaires. Ainsi, les obligations réglementaires de service (ORS) du remplaçant contractuel sont alignées sur celles de la personne remplacée, répliquant alors nombre des contraintes de leurs conditions d'emploi.

De leur côté, les rectorats qui gèrent au quotidien les contractuels accentuent souvent cette tendance en leur appliquant les règles d'affectation des titulaires : en recueillant par exemple leurs vœux géographiques.

En second lieu, un plan de transformation des contrats aidés en AESH décidé dans le cadre de la conférence nationale du handicap a conduit le ministère de l'éducation nationale à accroître le nombre de ces assistants spécialisés. À l'horizon 2020, 32 000 postes de nouveaux AESH résulteront de la transformation de 56 000 contrats aidés.

Ces deux mutations récentes ont pour conséquence de pérenniser la présence des contractuels et de permettre la « CDIisation » d'une proportion croissante d'entre eux. Le nombre d'agents en CDI pourrait atteindre 80 000. Seuls les assistants d'éducation échappent encore réglementairement à cette possibilité.

De plus, concernant les enseignants contractuels, on peut attendre de l'amélioration de leurs conditions d'emploi qu'ils se présentent moins qu'auparavant aux concours d'enseignement du second degré qui pourraient les éloigner de l'académie où ils enseignent. Par ailleurs, le rapprochement de leurs conditions d'emploi avec celles des titulaires n'est pas achevé : la formation au métier en particulier se met en place peu à peu dans les académies sans aucune homogénéité et reste très éloignée de celle acquise dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPé).

Ces facteurs, qui certes contribuent à améliorer la fluidité des recrutements et des conditions d'emploi des contractuels, auront des effets budgétaires. La Cour des comptes a souligné que la dépense pour les emplois contractuels avait crû de 13 % en trois ans. À elle seule, la montée en puissance des AESH représente au terme du plan prévu un coût supplémentaire d'environ 570 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale.

Tous ces éléments plaident en faveur de la mise en place d'une doctrine d'emploi.

Le ministère a prioritairement cherché à stabiliser une population contractuelle de plus en plus nécessaire à l'exercice de sa mission éducative, à défaut de réformes profondes des conditions d'emplois des enseignants.

C'est une des analyses que la Cour des comptes avait déjà développées concernant la gestion des enseignants, mais la coexistence quasi structurelle et massive de deux catégories d'agents nécessiterait selon nous une vision plus globale et une véritable prospective.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je voudrais tout d'abord remercier la Cour des comptes et particulièrement sa présidente, Sophie Moati, ainsi que son équipe de la troisième chambre, pour la qualité de leur travail qui apporte notamment une réponse à une interrogation permanente et durable de notre commission des finances sur la difficile gestion des effectifs de l'enseignement secondaire, qui constitue l'un des principaux programmes au sein du budget de l'État.

Outre son impact budgétaire, il s'agit d'un impact de société particulièrement sensible sur lequel, nous, élus locaux, sommes alertés par les parents avec lesquels nous sommes en relation permanente et avec les chefs d'établissement, qui nous expriment leurs difficultés et leurs inquiétudes, mais aussi parfois – heureusement – leurs espoirs.

Pour l'essentiel, le rapporteur spécial que je suis partage totalement l'analyse de la Cour des comptes. Je voudrais souligner, parce que c'est une longue histoire, que le développement des contractuels dans la fonction publique apparaît souvent – et à mon avis à tort – comme une sorte de défaut structurel du statut de la fonction publique.

Je pense en réalité qu'il existe un certain nombre de secteurs d'activité où la contractualisation apporte des réponses à des problèmes immédiats et presque violents par leur importance, ou qui n'ont pas été prévus. C'est l'inscription dans le temps qui pose problème. Elle démontre que nous ne sommes pas en mesure d'apporter des réponses appropriées.

Or vous démontrez, madame la présidente, la très forte croissance des effectifs de contractuels, la diversité et l'opacité de leur gestion.

Si le recours aux contractuels est un signal d'alarme de telle ou telle difficulté, à partir du moment où l'on ne connaît ni les chiffres ni les modalités, l'alerte ne peut fonctionner.

Je vous remercie d'être entrée dans le détail et d'avoir « débusqué » les 85 000 ETP qui n'apparaissent pas dans le plafond d'emplois de notre beau ministère de l'éducation nationale.

Vous avez évoqué les tendances de fond, mais je les rappelle pour nos collègues, car elles sont très importantes.

Dans l'enseignement secondaire – et malheureusement désormais, apparemment, dans l'enseignement primaire – nous connaissons une perte d'emplois ressentie particulièrement dans certaines régions. Ceci nous pose un problème majeur. La réponse contractuelle est indispensable, mais c'est une interpellation forte à laquelle nous devons nous efforcer de répondre.

Certains phénomènes sont propres à l'éducation nationale et au statut des enseignants. Nous les connaissons bien, puisque nous avons déjà travaillé sur ces sujets : il s'agit en particulier du décret de 2014, qui a défini les délégations de service des enseignants du secondaire, mais qui n'a pas eu l'audace d'aller vers ce que réclame la commission des finances, c'est-à-dire l'annualisation du temps de travail, afin de donner aux chefs d'établissement – qui n'ont souvent de chefs que le titre – la possibilité de gérer le remplacement avec plus d'autorité.

Le phénomène de la perte d'attractivité de certaines disciplines, comme les mathématiques, l'anglais ou le français, aboutit, dans certaines académies, à ce que les remplaçants contractuels deviennent des quasi-titulaires permanents.

Dans d'autres établissements, la question des remplacements, qui pourrait être traitée via, par exemple, la bivalence – mais ceci est un autre sujet – ne parvient pas à être gérée de manière satisfaisante.

Un second sujet explique l'augmentation des personnels contractuels – et peut-être la commission des affaires sociales pourrait-elle nous aider dans l'évaluation du problème : il s'agit des élèves handicapés et de la définition du handicap.

Vous avez souligné dans votre rapport – et c'est pour nous une valeur ajoutée de votre travail – l'extraordinaire diversité des décisions des commissions départementales chargées de savoir si un élève handicapé doit ou non bénéficier d'un accompagnement.

Or les réponses des commissions sont extraordinairement différentes et, comme vous l'avez rappelé – je pense que le directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale le sait mieux que quiconque – le taux de mobilisation est très variable d'un département à l'autre. Nous avons des demandes d'accompagnement individuel systématiques et d'autres qui sont mutualisées, les assistants pouvant s'organiser pour travailler avec plusieurs élèves.

Un autre sujet pèse toutefois sur la mobilisation de l'enseignement inclusif, qui doit permettre de faire en sorte que les enfants handicapés fréquentent l'école : en effet, la définition du handicap varie et s'élargit à des handicaps qui ne sont pas les handicaps habituels auquel nous étions confrontés.

On peut penser que c'est une bonne évolution, puisque cela permet de soutenir toutes les « défaillances » possibles. Il faut peut-être se demander si certaines ressortent véritablement du statut du handicap. C'est un sujet sur lequel je me garderai de trancher, compte tenu de la sensibilité de la question et de la compétence que cela requiert.

Se pose alors une question simple : faut-il vivre avec les contractuels ou imaginer qu'ils vont disparaître ? Je considère qu'on vivra avec eux. C'est une nécessité fonctionnelle, pour toutes sortes de raisons.

Vous en avez évoqué une, très forte : les règles applicables aux titulaires supposent la mobilité nationale. Certains candidats, qui sont sans doute d'excellents enseignants et qui en ont la formation ou la volonté, n'ont pas d'appétit pour la mobilité nationale et se résignent ou acceptent le statut contractuel – parfois même le recherchent – parce qu'ils y trouvent un enracinement géographique qui correspond à leurs convictions et à leur mode de vie.

Le sujet qui se pose à nous est le suivant : faut-il considérer que les contractuels sont des serviteurs du service public d'une nature différente qui doivent garder leur souplesse et leur singularité, ou constituent-ils des quasi fonctionnaires ayant vocation à rejoindre le statut et, s'ils ne le rejoignent pas, à être employés comme les statutaires ? Ceci trahirait selon moi le statut et le contrat, mais c'est une tendance sociologique assez forte.

Je m'adresserai ici au directeur général des ressources humaines du ministère : comment le ministre – qui connaît à la fois le terrain et les problèmes – pense-t-il gérer ces contractuels ? Veut-il les rapprocher du statut général ou considère-t-il au contraire que leur singularité doit être maintenue ?

Ceci m'amène à évoquer des questions plus précises.

Je voudrais interroger Édouard Geffray sur les pistes étudiées par le ministère pour essayer de reprendre la main dans l'accompagnement des élèves handicapés. Recherche-t-on une norme nationale ou accepte-t-on l'idée que l'éducation nationale n'est pas compétente dans ce domaine, laissant les commissions départementales choisir selon leurs habitudes ?

Je me tourne à présent vers le recteur Daniel Filâtre au sujet de l'académie de Versailles. Vous faites plutôt mieux que d'autres académies, sans doute parce que vous avez été confrontés plus tôt aux difficultés. Il serait intéressant que vous nous présentiez les mesures que vous avez prises en matière de recrutement de contractuels, parfois surprenant pour ceux qui ont une image assez traditionnelle de l'éducation nationale et qui s'aperçoivent que Pôle emploi est un pourvoyeur pour l'enseignement de nos chers enfants, pour lesquels on souhaite naturellement le meilleur.

Je voudrais également savoir, me tournant à nouveau vers la direction générale des ressources humaines du ministère, si les expériences de certaines académies pourraient être transposées au plan national, y compris en termes de recrutement et de formation.

Je n'évoquerai pas la question de la mutualisation des fonctions de paye, même si la Cour des comptes a travaillé sur ce sujet. C'est ainsi qu'on a pu « débusquer » les 85 000 ETP que j'évoquais. Cela a toujours été le cas dans l'administration d'État. Lorsque j'étais sous-préfet, c'était le cas des cantonniers qui réparaient les routes, mais qui ne relevaient pas du statut de la fonction publique. Ici, nous avons des « pions » qui sont gérés sur des crédits qu'il faut retrouver...

J'adresse ma dernière question au ministère : considère-t-il que les contractuels sont un mal nécessaire ou une opportunité qu'il faut organiser ?

M. Édouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale. – Je suis d'accord avec ce qui a été dit ici au sujet des nombreuses lacunes ou défaillances qui ont été pointées dans ce rapport, et contre lesquelles l'administration essaiera de lutter davantage encore grâce à l'éclairage que vient d'apporter la Cour des comptes.

Toutefois, l'attractivité passe aussi par la capacité à porter un regard positif sur le système scolaire. Pouvoir positionner 850 000 professeurs face à 13 millions d'élèves, quasiment sans « trou », fût-ce en recourant aux contractuels, constitue en soi une

performance qui contribue à valoriser les enseignants, la valorisation étant un élément clé de l'attractivité.

Le fait que l'institution sait répondre à 95 % du besoin d'élèves en situation de handicap, cette cause ayant été identifiée comme priorité nationale de ce quinquennat, dans le prolongement de priorités déjà affirmées précédemment, fait également partie de l'attractivité du métier. Cette performance mérite à bien des égards d'être saluée.

J'ai rejoint le ministère assez récemment : j'y vois ce qui s'y fait de manière très opérationnelle, sur le terrain et de façon centrale. Pour partager quotidiennement la vie de ceux qui y travaillent, je trouve qu'il s'agit d'un ministère capable de performances assez remarquables.

Cela étant dit, certains constats établis par la Cour des comptes méritent d'être approfondis et constituent autant de pistes de réflexion, qui rejoignent d'ailleurs en grande partie celles du ministère.

Comme l'a très bien dit la Cour des comptes, il s'agit d'un environnement contraint. J'ajouterai aux deux principales contraintes que sont le handicap et le recrutement, celle liée à l'évolution de la démographie des élèves.

En effet, les variations importantes, sur dix ou quinze ans, impliquent de s'adapter à la démographie des élèves. Nous pouvons avoir besoin de recrutements relativement massifs, comme durant la période que l'on vient de traverser et avoir, de manière assez mécanique, plus de mal à trouver des personnes de bon niveau.

La période dans laquelle nous entrons désormais, au niveau du premier degré, s'est traduite cette année, en raison de la réduction progressive du nombre de naissances et grâce au fait que l'on a réussi à ajuster les ressources humaines aux besoins de manière suffisante, par une relative décreue du nombre de recrutements et, par conséquent, par une légère baisse de la tension.

C'est un élément mi-conjoncturel, mi-structurel, au sens où ces courants viennent très directement jouer sur notre capacité à agir et sur notre besoin de contractuels.

Ceci étant, nous avons un problème d'attractivité globale de certaines disciplines, pas seulement pour ce qui est des fonctions d'enseignant.

Je me permets d'indiquer que 150 000 personnes s'inscrivent chaque année aux concours de l'enseignement qui sont ouverts, soit une personne sur cinq par génération. Je ne connais pas beaucoup d'employeurs qui, en France, peuvent prétendre la même chose !

Le problème d'attractivité ne porte donc pas forcément sur le cœur de métier mais se traduit principalement par deux effets, l'un en matière géographique, l'autre touchant les disciplines.

Nous avons un problème géographique avec les académies dites en tension, principalement Versailles, Créteil et Amiens, et un problème de tension sur certaines disciplines qui, au niveau universitaire, attirent moins, comme les mathématiques ou les langues vivantes.

Lorsque vous n'arrivez pas à satisfaire le besoin, vous devez mécaniquement recourir aux contractuels. C'est assez difficile à contrecarrer. On travaille donc pour ce faire dans plusieurs directions.

La première direction, c'est le prérecrutement. Il existe aujourd'hui des dispositifs de prérecrutement, d'apprentissage au niveau de la deuxième année de licence et de la troisième année de licence, et des contrats en alternance au niveau de la première année du master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF). Ces dispositifs sont aujourd'hui quantitativement insuffisants. Ils représentent environ 500 personnes par an.

La volonté du ministre est de massifier le prérecrutement. Ces contractuels en contrat à durée déterminée – qu'on appelle les AED – ont vocation à mettre un pied dans les fonctions d'enseignement et, progressivement, à développer des capacités en échange d'une rémunération adaptée leur permettant d'être ensuite accompagnés jusqu'au concours.

Il y a deux intérêts à cela. Le premier, c'est de permettre à des personnes de poursuivre leurs études alors qu'elles n'auraient pas forcément eu l'opportunité de le faire, notamment sur le plan financier.

Le deuxième intérêt est de permettre d'entrer progressivement dans le métier et d'avoir une qualification qui garantit ensuite un bien meilleur niveau.

Nous avons ouvert ce chantier et allons bientôt entamer la concertation avec les organisations syndicales.

Selon nos projections, 10 000 personnes pourraient être concernées par ce dispositif contre 1 500 aujourd'hui sur trois ans, ce qui serait considérable et permettrait de répondre à ces besoins, notamment en permettant de lisser les disciplines en tension.

En second lieu, au stade du recrutement et de la formation, nous avons lancé des travaux qui vont déboucher au cours des prochains mois sur une adaptation de la formation des enseignants afin que celle soit plus adaptée aux réalités territoriales, permette de mieux préparer à la réalité du métier, pour démythifier une partie des angoisses auxquelles certains territoires peuvent être associés dans l'esprit des jeunes professeurs.

Le troisième élément concerne la formation continue des enseignants, titulaires ou contractuels. Nous avons également ouvert un chantier sur ce sujet. Il en existe un certain nombre, relayés entre eux par un agenda social présenté par le ministre le 16 mai dernier en comité technique ministériel.

Nous travaillons sur le *continuum* entre prérecrutement, formation initiale, formation au cours des trois premières années, et formation continue pour renforcer l'attractivité des métiers et la capacité des intéressés à faire face à leur mission.

Ces dispositifs, notamment la formation continue, ont bien sûr vocation à bénéficier aux contractuels. Ces derniers ne constituent pas une population stable : beaucoup réussissent les concours internes. Nous avons par ailleurs instauré des règles de barème permettant de stabiliser les contractuels devenus professeurs sur leur académie par le biais des CAPES internes.

Ce travail sera perfectionné dans le prolongement des recommandations de la Cour des comptes. Il est d'ores et déjà entamé.

Enfin, nous sommes en train d'adapter la fonction ressources humaines (RH) du ministère et lançons une expérimentation à laquelle la moitié des académies environ se sont engagées à participer autour de ce que nous avons appelé une gestion de ressources humaines (GRH) de proximité.

L'idée est de territorialiser l'accompagnement humain, l'identification et le travail sur les viviers, l'une des difficultés étant en effet de trouver des viviers locaux. Il n'est pas toujours aisé de trouver des contractuels dans certaines disciplines et dans certaines zones. Cela suppose une connaissance fine du territoire et de créer des viviers locaux dans lesquels on puisse puiser, voire auprès desquels on puisse faire également la publicité de nos concours de recrutement.

On est en train de mettre en œuvre cette fonction RH de proximité par redéploiement d'effectifs, dans un contexte où le ratio gérant-géré de l'éducation nationale, le plus faible de toutes les administrations de ce pays, correspond au tiers de la moyenne du reste de l'administration de l'État.

Le ministère est donc très efficace, mais malheureusement assez peu, pour des raisons de moyens, dans l'accompagnement des personnels et dans le travail sur les viviers.

Les choses sont donc en train d'être repensées, pour transformer ce qui est parfois une contrainte en opportunité réelle – pour répondre à la question de Gérard Longuet - opportunité réelle qui correspond aussi, en matière d'enseignants, à une évolution de la perception des métiers.

Le critère géographique était invoqué pour expliquer que les contractuels le demeurent parfois pour éviter la mobilité. Dans les académies de Créteil et de Versailles, ce n'est pas forcément le cas.

En revanche, on a de plus en plus de profils qui ne souhaitent pas être contractuels *ad vitam aeternam*. Certaines personnes ne sont pas sûres de vouloir s'engager en tant que professeur durant 42 ans. Elles se voient bien occuper un poste de contractuel durant quelques années, avant de changer à nouveau, d'où le flux au niveau du concours interne.

Cela correspond à une réalité qui fait que les jeunes générations se pensent bien plus en mode « carrefour » qu'en mode « tunnel ». Être capable de construire des carrières en mode carrefour et démontrer qu'il existe ensuite des opportunités permet aussi d'agir durablement.

Toutes ces actions entreprises dans le prolongement, pour certaines, des recommandations de la Cour des comptes et, pour d'autres, en complément de celles-ci devraient permettre, à l'horizon de trois ans, de modifier les choses.

J'en viens à la question du remplacement. Il s'agit évidemment d'un enjeu majeur, presque d'un enjeu de continuité du service public de l'enseignement auquel on doit faire face, sachant que les besoins de remplacement correspondent à des réalités très différentes.

La majorité concerne des congés maladies ponctuels ou de plus long terme. L'autre partie correspond notamment à la question des formations, lesquelles sont nécessaires pour maintenir l'attractivité et la capacité à enseigner.

Tout d'abord, nous avons relancé en mars 2017 l'application d'un protocole qui date de 2005 et qui permettait de mobiliser dans chaque établissement les enseignants pour des remplacements d'une durée inférieure à 15 jours, dans la limite d'un certain nombre d'heures supplémentaires par semaine et d'un volume horaire par année.

Ces protocoles étaient tombés en déshérence. Ils ont été réactivés en mars 2017. Nous allons tirer le bilan en fin d'année de l'efficacité de ce dispositif, qui constitue un premier élément de réponse à l'échelle des établissements et des professeurs.

Par ailleurs, les titulaires de zone de remplacement (TZR) assuraient historiquement des remplacements de longue durée. Nous avons desserré cette contrainte pour qu'ils puissent également effectuer des remplacements de courte durée. Aujourd'hui, on considère qu'environ 20 000 heures de remplacement de courte durée sont assurées par des TZR.

Troisième élément, nous avons, en termes de facilité de gestion, levé la contrainte territoriale de ces mêmes TZR. Désormais, leur échelon d'intervention est le département et non plus la circonscription, ce qui permet une mobilité plus forte.

Enfin, nous travaillons également sur les outils. Quand une école nous appelle à 8 heures le matin en demandant qu'on remplace un professeur, il faut trouver celui-ci dans les 24 heures ou les 48 heures. Or on est parfois un peu faible en termes d'outils permettant de géolocaliser la ressource la plus proche et de l'affecter. Il existe des applications pour localiser les taxis, mais nous n'avons pas l'équivalent aujourd'hui. Nous y travaillons donc.

Un travail a été entamé avec le ministère des affaires sociales et sera élargi aux conseils départementaux à propos de l'accompagnement individuel. On voit bien que ce n'est pas toujours l'instrument le plus opportun. Il peut l'être pour des handicaps très lourds, mais il ne l'est pas de manière systématique, loin de là. Le travail qui va être mené ne le sera pas tant dans une logique de réduction du nombre de personnels que de stabilisation d'un dispositif qui croît à grande vitesse, d'efficacité d'accompagnement des enfants et d'adaptation à une ressource qui, pour être qualifiée, ne doit pas être excessivement abondante.

Philippe Thurat sera plus qualifié que moi pour répondre sur ce point...

M. Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires à la direction générale de l'enseignement scolaire. – La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) partage tout à fait le constat de la Cour des comptes relatif à l'augmentation extrêmement forte de la prescription d'accompagnement, notamment individuel.

En 2008, 42 000 élèves bénéficiaient d'une prescription d'accompagnement par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Lors du dernier constat à notre disposition, qui remonte à fin mars 2018, nous en enregistrons 172 000.

Je ne reviendrai pas sur la performance quotidienne des services académiques qui, à tout moment de l'année et en tout point du territoire, font en sorte de couvrir 95 % des demandes.

Le ministère, comme le relève la Cour des comptes, a pu jusqu'à présent budgétairement faire face à cette augmentation qu'on ne retrouve dans nul autre domaine. Le programme 230, sans entrer dans les débats sur le schéma d'emplois, rend compte assez précisément des effectifs mobilisés. À fin mars, on mobilisait plus de 33 000 ETP d'AESH, auxquels il fallait ajouter 43 000 CUI-CAE.

57 % des 172 000 prescriptions concernent des aides individuelles. Elles posent, au-delà de la question budgétaire, pour prolonger ce que disait Édouard Geffray, la question de la ressource humaine que représentent les AESH. Ce sont des services dont la durée atteint 8 heures à 12 heures maximum.

Les académies ont à faire face à des difficultés en termes de dialogue social, la moyenne des rémunérations, compte tenu de ce découpage, s'élevant à 600 euros environ.

Au-delà de la « CDIisation », notre problème immédiat est d'arriver à prioriser l'accompagnement collectif et mutualisé. L'accompagnement mutualisé stagne depuis plusieurs années à hauteur de 43 %.

Le ministre a sollicité en décembre dernier une enquête et un audit de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) concernant une révision de la chaîne de prescription, l'identification des modalités et la façon de les revoir.

Le ministre souhaite recentrer l'accompagnement du handicap autour de l'établissement, que la référence ne soit plus la prescription individuelle, mais la réponse organisée en priorité par l'établissement, une réponse qui serait plutôt collective et mutualisée et, à défaut, s'agissant des handicaps les plus lourds ou qui posent le plus de difficultés, d'offrir un accompagnement individuel.

Notre réponse est en effet aujourd'hui majoritairement individuelle. Elle pose des problèmes budgétaires. La Cour des comptes le relève : on a stabilisé les choses grâce à la transformation des contrats aidés en emplois d'AESH, pour lesquels on va abaisser les exigences de temps en termes de contrats aidés, voire de diplômes. On va l'ouvrir au bac général, ce qui va nous permettre de tenir le plan de transformation des 11 200 CUI-CAE par an en 6 400 AESH avec, dans la programmation budgétaire actuelle, sous réserve de ce qui sera inscrit dans le projet de loi de finances pour 2019, la programmation annuelle de 4 500 ETP supplémentaires d'AESH hors titre 2.

20 000 élèves de plus par an bénéficient d'une prescription, ce qui implique la mobilisation de 6 000 ETP.

Il a été demandé à l'IGAS et à l'IGAENR de proposer une révision du mode de prescription. Ce travail est bien engagé. Une première réunion interministérielle a déjà eu lieu. La réponse au développement de l'inclusion ne peut seulement être la mobilisation et l'affectation d'AESH. Il s'agit aussi de mobiliser des équipes techniques, comme il en existe dans le médico-social.

Gérard Longuet a souligné l'extension du périmètre du handicap. Il existe un phénomène de société et une demande d'accompagnement du handicap, avec une extension de son périmètre. Il faut aussi répondre aux difficultés que connaît le médico-social face aux demandes de scolarisation dans les établissements médico-sociaux.

Un travail est mené avec le secrétariat d'État aux personnes handicapées pour réaliser l'opération d'adossement des équipes du médico-social à l'inclusion scolaire, où il existe une forte demande. C'est un travail interministériel dont doivent bénéficier les écoles et les collèges.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Pensez-vous que cette double enquête puisse proposer la mise en place d'une procédure d'avis conforme ?

Dans les commissions départementales, l'éducation nationale ne représente en effet qu'une voix parmi d'autres...

M. Philippe Thurat. – La réponse n'est pas aisée. J'ai en effet des éléments de ce rapport, mais celui-ci n'est pas publié. On examine les possibilités réglementaires d'offrir une réponse préalable avant saisine des MDPH. Je ne puis aller plus loin dans ma réponse.

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur Filâtre, peut-être pouvez-vous nous présenter la situation de l'académie de Versailles – même si elle n'est peut-être pas représentative de la grande diversité des académies.

M. Daniel Filâtre, recteur de l'académie de Versailles. – Je n'en suis pas si sûr. Versailles représente 10 % de tous les effectifs scolaires de France. Il s'agit d'une grande académie avec une grande variété de situations.

1 150 000 élèves, sans les étudiants, 91 000 salariés titulaires ou contractuels, quatre départements correspondant chacun à la population d'une académie – le plus petit, l'Essonne, comptant plus d'élèves que treize académies de France : le premier sujet est d'avoir des professeurs devant les élèves. On s'efforce d'y arriver à 100 % chaque jour, y compris en matière de prise en charge des besoins spécifiques, notamment des élèves en situation de handicap.

J'ai lu le rapport de la Cour des comptes avec intérêt. Je ne saurais le commenter, mais je vais donner de la chair à tout cela. La chair, ce sont des femmes et des hommes que l'on doit mobiliser en toute sécurité devant des élèves. On aimerait savoir combien il y aura d'élèves à chaque rentrée, mais c'est totalement impossible.

Les prévisionnistes, l'INSEE, les départements, la région, nos propres services, ne sont pas d'accord entre eux. L'outil parfait n'existe pas.

La discussion relative à l'attractivité des postes de professeurs constitue le sujet majeur de tous les pays de l'OCDE : comment attirer des professeurs de qualité vers le métier d'enseignant ? Notre situation est nettement moins grave que celle du Royaume-Uni, par exemple, qui est en très grande difficulté, notamment s'agissant du premier degré.

Notre pays bénéficie d'un taux de natalité élevé. Nous devons donc accueillir un nombre d'élèves important, ce qui n'est pas le cas d'autres pays outre-Rhin, outre-Pyrénées ou de l'autre côté des Alpes, où la situation n'est pas du tout la même. La France doit faire face au défi de l'attractivité tout en tenant compte de cet apport démographique. S'ajoutent, sur l'ouest francilien, les mobilités migratoires, avec la prise en charge des familles.

La carrière enseignante a par ailleurs totalement changé de nature. Il existe un flux linéaire ordinaire de jeunes gens en troisième année de licence qui souhaitent être professeur des écoles ou professeur d'anglais, et d'autres apports, comme les secondes carrières

immédiates et autres. Nous pouvons accueillir des professeurs et les perdre. Dans des domaines où l'on est parvenu à recruter des contractuels, on découvre que deux titulaires partent parce qu'ils ont un accord de mobilité internationale pour trois ans.

Leur seule préoccupation est de savoir s'ils devront repasser le concours à leur retour ou non. C'est très significatif des stratégies de carrière auxquelles nous sommes confrontés, comme le sont d'autres secteurs d'activité – bâtiment, finance, etc.

Nous recrutons au niveau master – et c'est très bien. Nous sommes donc en concurrence avec les autres secteurs professionnels qui ont les mêmes difficultés dans l'ouest francilien.

Il ne vous étonnera pas que, lorsqu'on m'a confié la responsabilité de l'académie, ce sujet constituait un problème. J'ai proposé qu'on fasse une chance du fait que Versailles n'attire pas assez et que l'académie connaisse des difficultés pour recruter suffisamment de professeurs en essayant de construire, dans les années qui viennent, une « académie de formation ». Des jeunes viennent chez nous – et des moins jeunes – y apprendre le métier de professeur. Nous allons servir d'autres académies de France ou d'autres secteurs d'activité.

Au début de l'année 2016, nous savions que nous n'arriverions pas à assurer la rentrée avec les dotations de fonctionnaires, notamment de néo-titulaires et de stagiaires.

Trois incertitudes se présentaient alors : la progression démographique, surtout dans l'Essonne et encore plus dans le Val-d'Oise concernant le premier degré, la montée en effectifs de ce qu'on a appelé le « baby-boom 2000 », qui englobe plusieurs années, et la mesure concernant le droit à redoublement, notamment l'année de terminale. Il y a actuellement 68 000 élèves en terminale. Environ 10 à 15 % n'auront pas le baccalauréat et auront le droit de redoubler.

Face à cette incertitude, six mesures ont été prises dans le cadre d'une doctrine générale qui rejoint ce qui vient d'être présenté par Édouard Geffray.

La première mesure consiste à ne pas laisser les chefs d'établissement faire paraître des annonces d'offres d'emploi. Ce n'est pas ainsi que fonctionne notre secteur. Il s'agit d'avoir une réunion au plus haut niveau, avec moi, Pôle emploi et le directeur régional du travail, afin d'étudier les moyens pour sécuriser ce besoin.

Cette situation inhabituelle nous a permis de mettre en place des réunions dans les bassins d'emploi et de retrouver une gestion de ressources humaines de proximité. Il existe 24 bassins d'emploi dans l'ouest francilien.

Ces réunions attirent beaucoup de personnes. Elles ont lieu à des horaires permettant à tout le monde de venir. Cela conduit à des dépôts de CV, aussi bien pour le premier degré que pour le second. Ceux-ci sont ensuite étudiés par nos inspecteurs. Des contacts seront pris par la suite.

La deuxième mesure consiste à mettre en place une mission *sourcing reporting*. Cela peut sembler étonnant. Pour sécuriser une rentrée, il faut rechercher de potentiels enseignants. C'est ce que nous avons mis en place en février 2017, avec une particularité du fait de la réforme du collège qui, ramenant la première langue vivante en cinquième, nous mettait en difficulté concernant l'espagnol.

Nous avons opéré des recrutements en Espagne, en y envoyant des inspecteurs et des inspectrices. Nous avons accueilli des collègues espagnols titulaires, maîtrisant parfaitement les deux langues, ayant la compétence de professeur mais confrontés, du fait de la baisse de natalité espagnole, à un manque d'emplois d'enseignants dans ce secteur.

La troisième mesure consiste à anticiper les recrutements et les affectations.

Gérard Longuet a rappelé le désarroi des chefs d'établissement. Il s'agit de procéder à des recrutements de contractuels avant la rentrée, en mai-juin, pour préparer ces recrutements et les confirmer dès que nous disposons du schéma d'emplois qui nous est attribué par le ministère.

Il faut que tout ceci soit calé avant le 20 juillet, de telle sorte que les professeurs contractuels que nous allons recruter sachent où ils vont.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Quand recevez-vous ce schéma d'emplois ?

M. Daniel Filâtre. – On a en fait un schéma d'emplois et un schéma de ressources humaines. Nous préparons donc le schéma d'emplois entre novembre et janvier. Nous sommes informés des mouvements de personnels à partir de la présente période jusqu'au 10 juillet.

Les entretiens de prérecrutement de contractuels sont réalisés en juin par les corps d'inspection – ou par les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) dans les départements – et vont démarrer discipline par discipline. Les contrats sont conclus en juillet afin de sécuriser l'emploi au 1^{er} septembre.

La quatrième série de mesures porte sur la fidélisation des contractuels, dont les contrats sont renouvelés pour une durée de deux ans, et sur la revalorisation des rémunérations, que Sophie Moati a, je crois, évoquée.

La cinquième mesure sur laquelle travaillent mes équipes concerne l'accueil et la formation. Nous avons expérimenté l'an dernier avec Pôle emploi l'immersion en établissement durant trois jours, en juin, de demandeurs d'emploi ayant les compétences nécessaires et intéressés par le fait de devenir contractuels. Cela permet à ces personnes comme à nous-mêmes de nous assurer que le projet est solide.

Durant trois jours, le candidat – ou la candidate, car ce sont souvent des femmes – va pouvoir intégrer un établissement. Un protocole d'accueil en établissement est prévu lorsque la personne est nommée. Le contractuel ne fait pas cours durant au moins deux jours et passe dans les classes.

Des ressources pédagogiques et des parcours de formation sont mis à disposition. Depuis la rentrée dernière, j'ai désigné un tuteur rémunéré qui accompagne durant trois mois le contractuel qui arrive dans notre académie. Le tuteur le suit comme s'il s'agissait d'un professeur stagiaire.

Cette mise à disposition de ressources numériques et de parcours de formation consiste à consolider certaines fragilités – le but d'un recteur est d'avoir des professeurs et d'éviter tout ce qui ne va pas dans les classes – et à conduire les personnes qui le souhaitent vers le concours.

Enfin, une lettre d'information bimestrielle numérique cherche à les fidéliser, leur permettant de poser des questions et d'obtenir des informations d'ordre pédagogique et administratif.

Plus de 4 172 candidats dans le second degré et environ 700 dans le premier degré préparent le concours.

Nous sommes enfin très engagés dans la préprofessionnalisation. Nous avons « en stock » 224 étudiants apprentis professeurs (EAP), massivement pour le premier degré, que nous préparons à entrer dans le métier, et 150 alternants de première année.

Je terminerai sur l'adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés. C'est un dossier très difficile. Nous n'avons en effet pas la main sur la prescription et sommes mal représentés dans les commissions MDPH.

Nous ne sommes pas en mesure de faire facilement face aux demandes de prise en charge des élèves en situation de handicap. L'augmentation est forte et les demandes des familles légitimes. L'Essonne est le département qui m'a posé le plus de problèmes cette année. Un cadre conventionnel doit être proposé devant l'assemblée départementale en attendant les évolutions nationales. Il devrait renforcer le travail en commun entre l'éducation nationale et le département.

Nous avons à peu près 6 000 assistants auprès des élèves en situation de handicap ou ayant un besoin spécifique. C'est beaucoup. 3 300 d'entre eux ont un statut d'AESH, et assurent principalement un accompagnement individuel, les autres étant sous contrats aidés.

S'agissant du premier degré, je trouve l'éducation nationale très réactive, et ce rapport nous aide à réfléchir.

Je voudrais donner un exemple de la difficulté à recruter : nous n'épuisons pas les emplois qui nous sont proposés pour le premier degré. Recruter 1 750 emplois de niveau master pour l'ouest francilien chaque année est extrêmement dur. Nous ne pouvons pas dégrader le niveau de recrutement d'un fonctionnaire. 90 % de ceux que nous avons recrutés seront titularisés. Il faut leur faire acquérir les compétences nécessaires dans ce difficile métier de polyvalence et de prise en charge de tous les élèves, la nation demandant une école inclusive.

Durant les trois dernières, j'ai régulièrement manqué d'une centaine de personnes sur les trois voies de concours. Nous avons, de fait, recruté des contractuels, mais nous nous sommes mis d'accord l'an dernier avec la DGRH pour ouvrir, comme cela a été le cas à Créteil, le deuxième concours.

L'enjeu est d'élargir les bassins de recrutement des professeurs, comme pour le deuxième concours. Nous attirons ainsi les candidats des autres académies qui n'ont pas été retenus et passons à 2 000 recrutements, dont 1 750 sur le concours ordinaire et 250 à côté.

Les recrutements de l'an dernier pour le concours de professeurs des écoles s'établissent selon une courbe de Gauss. Nous recrutons de bons enseignants, mais nous n'avons pas le nombre de candidats suffisant qui vont jusqu'à la fin des épreuves de recrutement, d'où l'importance du prérecrutement et de sélectionner des contractuels de façon sérieuse pour les conduire de manière durable, s'ils le souhaitent, vers le métier d'enseignant.

M. Antoine Lefèvre. – Comme l’a dit Édouard Geffray, remplacer un professeur au pied levé suppose un véritable vivier – et l’expérience de l’académie de Versailles fournit des pistes de travail.

Les contractuels de l’éducation nationale devaient être indemnisés par Pôle emploi à partir de 2018 et non plus par les rectorats. Où en est-on ? Cela a-t-il amélioré les délais d’indemnisation des agents concernés ?

M. Philippe Dallier. – Je voulais revenir sur les disparités territoriales que vous avez évoquées. Avez-vous des chiffres par département ? Les disparités sont-elles si criantes dans les territoires particulièrement difficiles ?

Je vais ici à nouveau évoquer le cas du département de la Seine-Saint-Denis. Nos collègues députés vont rendre cette semaine un rapport selon lequel le mieux doté des collèges de Seine-Saint-Denis est moins bien doté que le moins bien doté des collèges parisiens, dès lors que l’on ne regarde pas les chiffres sur le papier mais les heures de cours effectivement dispensées. Ceci laisse penser que le recours aux contractuels doit y être plus important, à condition qu’on en trouve.

Monsieur le recteur, vous nous avez indiqué que vous alliez avoir recours à un second concours. La Seine-Saint-Denis se sentira moins seule ! Lorsqu’on nous avait annoncé il y a quelque temps que, pour essayer de résoudre le problème de recrutement d’enseignants, on allait créer ce deuxième concours, je l’avais assez mal pris dans le principe, considérant qu’il s’agissait là d’une drôle de discrimination positive !

Vous dites que vous faites aujourd’hui la même chose : cela me soulage, mais je m’inquiète vraiment pour ce département, notamment sous l’angle de l’enseignement, car si on n’arrive pas à améliorer les choses, on ne réglera rien au bout du compte.

M. Vincent Delahaye. – Je ne suis pas étonné du manque de transparence qui a été souligné, que l’on rencontre également dans d’autres domaines, comme celui de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE), sujet sur lequel je travaille actuellement, alors qu’on demande dans le même temps aux élus la plus grande transparence ! J’aimerais que l’on puisse avoir des éléments plus précis qui nous permettent de juger des choses au plus près.

Combien enregistre-t-on de recrutements de contractuels dans les domaines de l’informatique et du numérique ? Prend-on des mesures pour éviter le départ des contractuels vers le privé, notamment dans certaines sociétés américaines, dont on a entendu parler récemment ? Je pense qu’il existe des dispositions contractuelles que l’on peut inclure pour éviter ce phénomène...

M. Michel Canévet. – Parmi les effectifs comptabilisés, compte-t-on aussi ceux des différents réseaux scolaires qui participent au service public de l’éducation ?

Les conclusions de la Cour des comptes rejoignent nombre d’observations que l’on peut formuler sur le terrain, comme la difficulté, pour certains enseignants, d’intégrer des enfants en situation de handicap compte tenu des effectifs d’appoint alloués par les MDPH et l’éducation nationale.

Ces personnels ne sont pas toujours formés et n’ont pas forcément la capacité de prendre en charge les élèves pour qu’ils s’intègrent dans les classes.

Certains enfants sont accueillis en début d'année et les effectifs d'accompagnement n'arrivent qu'en cours d'année, l'enseignant se retrouvant en très grande difficulté, gérer une classe qui compte des enfants atteints de troubles comportementaux posant en effet d'énormes problèmes.

Je pense que les propositions du ministre tendant à accroître le nombre d'AESH doivent permettre d'apporter une première réponse. Cela amènera des personnels ayant plus de compétences et d'expérience – mais la formation est absolument nécessaire pour assurer une bonne prise en charge des élèves.

Par ailleurs, l'évolution démographique peut-elle constituer une réponse à ce problème ? On observe une baisse de la natalité de 7,5 % entre 2015 et 2018. Sur les quatre premiers mois de l'année, on est au même chiffre : il s'agit donc d'une baisse continue. Cela peut-il améliorer la situation ?

M. Thierry Carcenac. – Avant la loi de décentralisation de 2004, il aurait fallu intégrer à votre enquête tous les contractuels des collèges et des lycées chargés de l'entretien. Le volume aurait été encore plus important !

Ne pensez-vous pas que nous sommes à la confluence de plusieurs logiques, d'une part au niveau de l'État, avec différents silos – la politique de l'éducation, la politique de l'emploi, les contrats aidés, etc. –, l'aspect sociétal, d'autre part, avec la question de la prise en charge du handicap ? Je crois qu'il faudrait, de ce point de vue, faire plus de transversal.

Par ailleurs, Édouard Geffray et Philippe Thurat ont évoqué les relations avec les collectivités territoriales, et notamment avec le conseil départemental. Dans une vie antérieure, j'ai été président d'un conseil départemental. J'ai eu à gérer les MDPH, et j'ai pu constater que les personnels n'étaient pas forcément là pour nous aider à répondre à toutes les demandes, notamment celles relevant de l'éducation nationale. On n'arrivait pas forcément à répondre aux attentes des parents. L'évolution du nombre d'élèves, qui va croissant, risque de poser de nouveaux problèmes.

Nous sommes, là aussi, à la confluence d'une autre logique, celle des relations entre les collectivités territoriales et l'État. Je ne suis pas sûr que l'on y réponde vraiment...

Enfin, le grand débat de l'action publique 2022 est en train de s'ouvrir. Ne serait-il pas opportun d'y intégrer ce type de discussions ?

M. Marc Laménie. – Modeste représentant d'un département rural, les Ardennes, je partage l'avis de mes collègues des territoires ruraux – même si je ne me suis pas plongé dans les chiffres par département.

Vous avez beaucoup parlé de l'attractivité de certains départements : d'autres n'ont pas cette chance, et l'on parle souvent de vacances de postes d'enseignant. L'intérêt des élèves est une priorité, mais je m'interroge sur le chiffre de 3,7 milliards d'euros concernant les contractuels. Par ailleurs, quel est leur devenir ? Il faut aussi qu'ils puissent intégrer les emplois de titulaires...

Vous avez également évoqué les contrats aidés, le problème des liens avec les MDPH, sujet sur lequel notre ancien collègue Paul Blanc avait rédigé un rapport....

Les difficultés viennent également des relations entre l'éducation nationale l'administration centrale, les rectorats et les inspections d'académie. Qui décide de quoi ? Le Parlement ne dispose pas toujours de tous les éléments d'information.

Enfin, les moyens humains sont une chose, mais il y a aussi les locaux, qui sont à la charge des collectivités territoriales, il ne faut pas l'oublier !

Mme Sylvie Vermeillet. – Quel a été l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur le recours aux contractuels ?

Dans le Jura, certains élèves de première sont restés sans professeur de français jusqu'au mois d'avril. Comment est-ce possible ? N'existe-t-il pas des priorités en fonction de l'urgence des situations ?

M. Vincent Éblé, président. – Le Gouvernement a fait le choix de réduire drastiquement le nombre de contrats aidés dans le secteur non-marchand, qui passera de 300 000 exécutés en 2016 à 200 000 en 2018. Comment l'éducation nationale s'est-elle adaptée, notamment en matière d'inclusion scolaire, alors que les besoins ne cessent de croître en la matière ?

Par ailleurs, la Cour des comptes estime que l'une des causes du recours aux contractuels réside dans les modalités de remplacement des enseignants absents. Vous l'avez rappelé, la précédente ministre de l'éducation nationale, Najat Vallaud-Belkacem, s'était saisie de cette question en réactivant les dispositions d'un décret de 2005 qui n'avaient jamais été appliquées et qui prévoient l'élaboration de protocoles pour les remplacements de courte durée au sein des établissements. Pourriez-vous nous préciser, concrètement, comment cette mesure a été mise en œuvre ?

M. Édouard Geffray. – Je crois que le versement de l'allocation de retour à l'emploi par Pôle emploi a été réalisé, sauf erreur de ma part.

Concernant les disparités territoriales, les rectorats ont une vision assez claire de celles-ci dans leurs départements respectifs.

Pour ce qui est du concours complémentaire, il ne s'agit pas de dévaloriser un territoire par rapport à un autre – et cela n'a jamais été le cas. Dans le premier degré, il s'agit cependant d'un recrutement territorialisé et simultané.

Or les personnes intéressées tentent d'abord le concours dans leur académie avant de passer les épreuves dans une autre académie. L'idée du concours complémentaire consiste à offrir à ceux qui sont dans les académies les plus sollicitées une possibilité de candidater dans le cadre d'un second concours sur des académies territorialement moins attractives. Ce n'est pas un choix par défaut.

Cela donne d'excellents résultats. Versailles va pouvoir en bénéficier cette année. Cela contribue à recruter des personnes très solides. Le dispositif n'est d'ailleurs plus du tout contesté.

S'agissant des contractuels dans le secteur du numérique et de l'informatique, il n'existe pas aujourd'hui de CAPES spécifiques à ces matières. Des réflexions sur le sujet émergent, mais il n'y a pas, à droit constant, de disciplines propres à cet enjeu. Ce sont

généralement les enseignants en sciences ou en physique qui délivrent ces formations. Il existe d'ailleurs des certifications à la clef.

Faut-il contraindre l'évolution de ces enseignants vers le privé ? Le cadre général est celui du passage devant la commission de déontologie : tout agent public qui part dans le privé doit passer par cette commission et ne pas avoir été en situation d'exercer un contrôle ou la surveillance de l'entité qu'il rejoint ou au sein de laquelle il prend des parts. Par construction, il est rare qu'un enseignant ait exercé une surveillance ou ait conclu un contrat avec une entreprise.

De manière plus générale, je ne suis pas totalement enthousiaste à l'idée d'ajouter des contraintes supplémentaires. Je pense que l'un des enjeux de l'attractivité est aussi de permettre aux enseignants de faire autre chose à un certain moment de leur carrière. Ils peuvent ensuite réintégrer l'éducation nationale.

C'est une dimension importante de la mobilité. Dans des métiers assez évolutifs, il est assez sain qu'une personne parte quelques années dans le privé et revienne plus tard « polliniser » le système éducatif avec des compétences qui auront été profondément mises à jour au contact des professionnels.

Il faut être vigilant à propos de l'aspect déontologique mais, pour autant, je ne sais pas si la situation des professeurs invite à un durcissement des règles. À titre personnel, j'y serais plutôt défavorable.

Michel Canévet a évoqué la question de l'évolution démographique. Vous avez raison, elle est tangible. À notre échelle, elle se joue sur une vingtaine d'années environ. Aujourd'hui, cela concerne les *baby-boomers* de l'an 2000.

Ma capacité d'adaptation au flux tient au fait qu'une naissance qui a lieu aujourd'hui intégrera le système scolaire dans trois ans et jusqu'à ses dix-huit ans. Les ajustements se font d'année en année, avec des règles territoriales différentes. Certains débats sur les territoires ruraux ont montré qu'il n'existait pas d'effet mécanique. Ce n'est pas parce qu'on a deux élèves de moins dans une classe que l'on ferme la classe – heureusement !

Ces effets sont à rapporter à une réalité extrêmement durable dans le temps, à la fois territoriale et même par classe, ce qui rend les choses un peu plus délicates.

M. Philippe Thurat. – Si on applique cet effet à l'accompagnement du handicap, on a certes une légère baisse de la démographie dans le premier degré mais, en même temps, les parcours des élèves sont plus longs aujourd'hui, et le besoin d'accompagnement ne diminue pas malgré une baisse de la démographie.

On enregistre une baisse démographique dans le premier degré, mais on mène dans le même temps des politiques prioritaires sur les dédoublements des classes de CP et de CE1 en réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+). Nous devons, en 2019, assurer la scolarisation obligatoire des élèves dès trois ans, qui représente pour nous un coût en emplois.

Enfin, comme l'a dit Édouard Geffray, il n'y a pas d'effet mécanique de la baisse de la démographie sur les structures des territoires ruraux.

M. Édouard Geffray. – Cette année, entre les concours internes de second degré et les concours réservés – dispositif Sauvadet –, ce sont environ 5 000 postes qui seront ouverts et pourvus par des contractuels.

Certains contractuels sont en CDD, en CDI, ou passeront un jour le concours. D'autres vont sortir de l'éducation nationale ou y revenir. On voit également de plus en plus de secondes carrières, certaines personnes de 40 ou 45 ans décidant de devenir enseignants. C'est le poste qui augmente le plus actuellement, à hauteur de 10 % par an. C'est intéressant en termes d'évolution de la sociologie des enseignants.

Quant à la sensibilité en fonction du choix des rythmes scolaires, même si on manque un peu de recul, elle ne m'a pas semblé évidente.

S'agissant des remplacements, la priorité concerne toujours ceux de longue durée. Il existe dans chaque rectorat et dans chaque département une gestion prévisionnelle et quotidienne qui permet de faire plus ou moins face aux besoins. L'objectif est de toujours viser une ouverture maximale mais, dans certains territoires, c'est assez compliqué.

De ce point de vue, la politique mise en œuvre par le recteur Filâtre à Versailles, en lien avec Pôle emploi et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), est très intéressante. L'un des enjeux consiste à favoriser le partage des bonnes pratiques entre rectorats.

M. Philippe Thurat. – Comment amortir la baisse des contrats aidés ? On l'a déjà engagée sur les deux premières années. Pour la rentrée 2018, nous passons à 30 500 contrats aidés, mais la diminution est gérable dans la mesure où 11 200 contrats sont transformés en 6 400 AESH, avec une création de 4 500 ETP d'AESH hors titre 2.

S'agissant du handicap, notre objectif est à terme de répondre uniquement avec des AESH.

M. Daniel Filâtre. – Pour ce qui est de l'indemnisation du chômage transférée à Pôle emploi, l'académie de Versailles a été l'une des dernières à s'y mettre l'an dernier.

Concernant les écarts par département, nous disposons de données concernant le premier degré. Pour le second degré, ce sont plutôt des chiffres académiques. Nous travaillons progressivement en infradépartemental, par bassin. Il s'agit d'unités de vie : on ne peut recruter un professeur qui aurait deux heures de trajet le matin et deux heures de trajet le soir. Il existe donc une correspondance entre la territorialisation des besoins et celle du remplacement.

Y a-t-il des priorités dans les remplacements ? Les personnes recrutées ne restent pas toujours. Le rapport des jeunes diplômés à l'emploi n'a plus la même stabilité qu'auparavant.

En moyenne, dans l'académie de Versailles, on compte 11,1 % de contractuels dans le second degré. Par discipline, cela peut monter jusqu'à 33 % dans les sciences et technologies industrielles, par exemple, où nous ne trouvons pas de professeurs.

Nous sommes souvent obligés de trouver d'autres modèles, en passant des accords avec des entreprises dont les cadres très spécialisés que nous formons assurent des blocs d'heures très faibles.

Je ne puis divulguer les résultats, mais les concours académiques, sur Créteil et Versailles, attirent un peu moins de deux candidats pour un poste. Pour le second concours, on passe à sept candidats pour un poste. On est donc très loin d'une dépréciation du recrutement. Une académie comme Toulouse, qui avait beaucoup de recrutements dans le premier degré, a connu une baisse ces dernières années et doit être à 450 recrutements. Le niveau des étudiants n'a pas changé mais, s'ils sont bien classés et non recrutés, ils sont tentés de passer le concours des deux académies franciliennes, qui recrutent.

On attirait déjà un tiers de candidats hors de nos territoires. Ce second concours, d'une grande attractivité, ne reflète en aucun cas une dépréciation. Ceci résulte de la concomitance des dates dans les différentes académies, alors qu'il existait un décalage il y a quelques années.

Quant au manque de transparence entre départements, les titulaires demandent moins les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dans les secteurs d'éducation prioritaire. Dès lors, nous nous trouvons avec plus de néotitulaires et de contractuels. Le travail du recteur est de proposer un encadrement et une formation à ces équipes qui ne sont pas moins bonnes, au contraire, à condition qu'elles puissent être accompagnées.

Concernant les relations avec les collectivités territoriales, je pense que les conventions-cadres entre départements et rectorats pourraient inclure peu à peu la sécurisation de l'enseignement.

La fin des contrats aidés a évidemment posé un lourd problème qu'il ne faut pas négliger. Lorsqu'ils n'accompagnaient pas les élèves en situation de handicap, ils accompagnaient les directeurs et les chefs d'établissement dans des missions éducatives de suivi administratif. Ce n'est plus le cas. On doit donc se réorganiser. Je pense que les maires se sont rapprochés des directeurs et directrices d'école.

Comment mieux remplacer les professeurs absents ? La réactivation du décret de 2005 nous y aide. Le recteur et ses directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) doivent s'assurer qu'ils ont calé les bons volumes pour y faire face. Certaines académies recrutent beaucoup de jeunes femmes qui, le concours obtenu, construisent leur vie. Les congés de maternité sont bien sûr totalement légitimes, mais représentent des volumes importants.

Enfin, les données englobent-elles les établissements d'enseignement privé sous contrat ? Pour les chiffres que j'ai donnés, oui : l'académie de Versailles compte 1 800 maîtres délégués contractuels de l'enseignement privé sous contrat, 4 200 pour le second degré public, 600 ou 700 pour le premier degré public.

Mme Sophie Moati. – S'agissant du périmètre de notre enquête, nous n'avons considéré que les personnels contractuels de l'enseignement public, tous les autres, dans l'enseignement privé, étant par définition contractuels.

Pour répondre à la demande de votre commission, il a fallu démontrer comment les ressorts, l'organisation et les conditions d'emploi de l'enseignement public pouvaient constituer des déterminants très importants dans le recours aux contractuels.

Par ailleurs, nous nous sommes concentrés sur les populations les plus importantes de contractuels qui contribuent le plus directement à l'exercice des missions

éducatives. Nous n'avons pas traité ni répertorié l'ensemble des personnels pouvant apporter leur aide aux fonctions administratives, leur nombre ne nous étant pas paru suffisamment significatif.

Je souhaiterais revenir sur la question de la prise en compte de la démographie. Édouard Geffray a mis en avant la contrainte démographique comme un élément très important déterminant la question des remplacements.

La Cour des comptes en a parlé de façon bien plus générale dans ses rapports publics thématiques sur la gestion des enseignants, en appelant à une vision pluriannuelle et à une prise en compte de l'évolution démographique.

S'agissant des contractuels en particulier, on a relevé que l'accélération de leur recours intervenait à un moment où l'on avait créé plus de 56 000 postes. C'est une observation intéressante.

Par ailleurs, notre rapport – et je rejoins les inquiétudes que j'entends derrière le discours de Philippe Thurat – démontre qu'il existe des perspectives de diminution de la démographie des élèves dans le premier degré mais, au-delà de la croissance des besoins que vous évoquez de façon générale dans le système éducatif, la couverture des besoins proprement éducatifs que nous avons examiné dans le cadre de ce rapport continue à progresser.

C'est pourquoi nous posons régulièrement la question des conditions d'emploi des personnels titulaires du ministère de l'éducation nationale.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Gérard Longuet.

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

La réunion est close à 12 heures 40.

Mardi 5 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 09 h 05.

Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs - Examen du rapport pour avis

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons le rapport d'Arnaud Bazin sur la proposition de loi de MM. Rémy Pointereau, Martial Bourquin et plusieurs de nos collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

La commission des affaires économiques a souhaité nous déléguer l'examen au fond des articles de portée fiscale, à savoir les articles 3, 9, 12, 26, 27, 28, 29, 30 et 31. Elle a

souhaité également que nous puissions émettre un avis sur d'autres dispositions du texte, et notre rapporteur a ainsi examiné les articles 1^{er}, 2, 4, 8, 10 et 25.

Je salue la présence parmi nous de Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques, ainsi que celle des auteurs de la proposition de loi, le questeur Rémy Pointereau et notre collègue Martial Bourquin. 15 amendements ont été déposés, dont 13 par notre rapporteur pour avis et 2 par notre collègue Philippe Dominati.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cette proposition de loi est remarquable à bien des titres : 37 pages, 31 articles denses, plus de 230 signataires. Elle se fonde sur neuf mois de travaux par un groupe de sénateurs de tous bords politiques et de toutes les commissions. Ils ont été réunis, sous l'impulsion de nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin, dans un groupe de travail sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, constitué en juillet 2017 par la Délégation aux collectivités territoriales et la Délégation aux entreprises. Ce texte résulte d'un travail approfondi d'auditions, de tables rondes et de déplacements. Il a également fait l'objet d'une étude d'impact disponible en ligne depuis la fin de la semaine dernière et qui apporte d'utiles éléments d'analyse et de chiffrage.

La commission des affaires économiques est chargée de l'examen au fond de cette proposition de loi : la majorité des articles relèvent en effet de sa compétence exclusive et je vous renvoie donc à l'analyse qu'en a faite notre collègue Jean-Pierre Moga mercredi dernier devant cette commission.

Je vous présenterai neuf articles dont la commission des affaires économiques a délégué l'examen au fond à notre commission, ainsi que six articles pour lesquels je crois que notre commission pourra utilement faire valoir son avis.

Ma tâche n'est pas forcément simple. La proposition de loi pose en effet un diagnostic incontestable et propose une approche innovante, qui se distingue du plan « Action cœur de ville » lancé par le Gouvernement tout en le complétant. Pour autant, il me sera nécessaire de rappeler les analyses de la commission des finances sur certaines des solutions proposées.

Le diagnostic, c'est celui que chacun d'entre nous peut faire aussi bien dans son territoire qu'en parcourant la France des petites et moyennes villes : c'est le spectacle des entrées de ville sans âme et sans identité, vastes étendues commerciales mal structurées. Et lorsqu'on arrive dans le centre, c'est un espace certes beaucoup plus plaisant pour celui qui ne fait que passer, mais qui perd progressivement ses commerces, ses habitants, ses activités professionnelles – et aussi artisanales, comme l'a souligné à juste titre le rapporteur de la commission des affaires économiques.

Ces phénomènes sont bien entendus liés. Les dérives de l'urbanisme commercial – ou faut-il dire l'absence de véritable politique d'urbanisme en matière commerciale – ont déjà fait l'objet de lois et de rapports. L'idée d'un traitement global des centres-villes en tant que tels, en revanche, est plus nouvelle au Parlement et correspond à une véritable prise de conscience de la valeur de ces centres pour la représentation que nous nous faisons de la ville. La Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt rendu le 30 janvier dernier, a reconnu la préservation du tissu commercial de centre-ville comme un intérêt général justifiant une atteinte à la liberté d'établissement.

Après le lancement en 2014 d'un programme expérimental de revitalisation de 54 centres-bourgs, le Gouvernement a annoncé en décembre dernier un programme « Action cœur de ville », dont le contenu a été précisé le 27 mars. Ce programme repose notamment sur la création, dans l'article 54 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), d'opérations de requalification des territoires qui rassemblent plusieurs sources de financement autour d'un dispositif contractuel avec les communes et leurs intercommunalités.

Cette proposition de loi s'inscrit dans cette volonté de traiter de manière globale la revitalisation des centres dévitalisés, mais son approche est innovante. D'une part, elle ne pose pas de séparation artificielle entre villes petites et moyennes, s'adressant à la fois aux centres-villes et aux centres-bourgs, alors que le plan « Action cœur de ville » se limite plutôt à des villes moyennes. D'autre part et surtout, elle définit une approche partant du terrain, laissant aux communes, qui connaissent le mieux leur territoire, le soin de définir les périmètres qui ont besoin de recevoir des aides ou de bénéficier de mesures spécifiques. C'est une différence notable avec les dispositifs habituels de zonage ou d'aides nationales, qui reposent sur la sélection, par le Gouvernement en fonction de certains critères, d'un nombre limité de territoires ou de projets. Dans le cadre du plan « Action cœur de ville », 222 villes ont été choisies pour bénéficier d'une enveloppe de 5 milliards d'euros.

De ces choix méthodologiques résulte la définition dans la présente proposition de loi d'un nouveau type d'actions, les opérations de sauvegarde économique et de redynamisation au sigle évocateur « OSER ».

Ces périmètres bénéficient de mesures fortes en matière normative que je voudrais évoquer afin de vous montrer l'ampleur de la proposition de loi, même si elles ne font pas partie des articles soumis à notre examen : possibilité pour une commune de s'opposer à la fermeture d'un service public, allègement des normes dans les centres-villes et centres-bourgs, simplification de la prise en compte des protections patrimoniales – sujet sur lequel la commission de la culture s'est exprimée. La proposition de loi comprend également un important volet relatif à l'urbanisme commercial qui devrait favoriser le retour des commerces dans les centres-villes. Ces mesures fortes et volontaristes ont été dans l'ensemble approuvées par la commission des affaires économiques et nous n'aurons pas à y revenir.

Je vais vous présenter les articles à portée fiscale ou financière, en vous indiquant mes propositions.

L'article 1^{er} définit les opérations « OSER » : il est donc au cœur du dispositif. Il nous intéresse parce que l'impact financier des dispositifs instaurés par les articles suivants dépend des périmètres sur lesquels ils s'appliquent. La création et la définition du périmètre de ces opérations relèvent de l'initiative des communes, en lien avec les intercommunalités et le préfet de département. Elles visent en principe des centres-villes ou centres-bourgs affectés par une forte vacance commerciale, une décroissance démographique ou une dégradation de l'habitat, mais peuvent également être instituées à titre préventif. De fait, les critères auxquels est soumise la création d'un périmètre « OSER » sont une forte densité commerciale – la commission des affaires économiques a ajouté la prise en compte de l'artisanat, une « centralité » illustrée par la présence de monuments ouverts au public et une forte densité d'un habitat antérieur au XX^e siècle. Il suffit que deux de ces trois conditions soient remplies. Toutefois, la superficie de l'opération doit être au maximum de 4 % de la superficie de la commune. Ce pourcentage étant sans doute trop uniforme, la commission des affaires économiques l'a modulé à la hausse pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Sur cet article 1^{er}, dont notre commission n'est saisie que pour avis, je n'aurai qu'un amendement de cohérence à vous proposer, afin de prévoir que l'intercommunalité, qui signe les conventions « OSER » avec les communes concernées, soit nécessairement associée à l'élaboration des périmètres.

L'article 2, dont nous sommes également saisis pour avis, propose de créer une Agence nationale des centres-villes et des centres-bourgs, chargée d'accorder des concours financiers pour la réalisation des opérations « OSER ». Le conseil d'administration de cette agence est majoritairement composé de représentants des collectivités territoriales. Je me contenterai de faire observer que le Gouvernement est en train de mettre en place une Agence nationale de la cohésion des territoires : il conviendra certainement, le moment venu, d'assurer la coordination, voire la fusion entre ces deux agences.

Le même article étend aux périmètres de ces opérations le domaine d'action de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca). Je comprends l'intention, mais je crains que cet établissement ne soit pas dimensionné pour une telle extension de sa compétence. Le coût en serait considérable, même s'il est impossible de le chiffrer puisque la création des périmètres « OSER » résulte de choix locaux. Je vous proposerai la suppression de cette mesure au profit d'une expérimentation du même type, que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a prévue dans le cadre du projet de loi ELAN.

L'article 3 est purement fiscal et l'examen au fond nous en a donc été délégué. Il prévoit en premier lieu l'application, dans les périmètres « OSER », de taux réduits de la TVA pour des travaux d'amélioration de logements qui en sont aujourd'hui exclus, soit parce qu'ils conduisent à la production d'un immeuble neuf, soit parce qu'ils ne s'appliquent pas à des logements sociaux. Or, l'efficacité de l'application de taux réduits de TVA est loin d'être certaine. Cette proposition pose surtout un problème, qui me paraît insoluble, de compatibilité avec le droit européen.

En second lieu, cet article étend à tous les centres-villes et centres-bourgs l'application de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire. Or la dernière loi de finances a prorogé ce dispositif en le limitant, avec raison, aux zones où le marché du logement est le plus tendu. Sans doute est-il trop tôt pour réformer encore une fois ce dispositif.

Le IV de l'article 4 étend la taxe sur les logements vacants aux communes signataires d'une convention « OSER », avec des taux renforcés et au profit de la commune, alors que cette taxe ne s'applique aujourd'hui que dans certaines communes où le marché du logement est très tendu. Nous ne sommes saisis que pour avis sur cet article et je vous proposerai de prévoir, comme pour la taxe sur les logements existants, qu'elle ne s'applique pas si la vacance est involontaire.

L'article 8 transforme le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) en un fonds pour la revitalisation par l'animation et le numérique des centres-villes et centres-bourgs aux missions et aux modalités d'intervention renouvelées. Je vous proposerai d'approuver cet utile recentrage, dans la rédaction qu'en a prévue la commission des affaires économiques.

L'article 9 porte lui aussi sur le numérique : il prévoit le déploiement prioritaire du plan « France très haut débit » dans les communes ou EPCI à fiscalité propre signataires

d'une convention « OSER ». Il introduit également un crédit d'impôt pour la modernisation du commerce de détail et la formation au numérique des commerçants et artisans. Je vous proposerai d'adapter le calibrage de ce dispositif, dont l'examen nous est délégué au fond.

L'article 10, dont nous sommes saisis pour avis, institue un fonds de garantie pour les loyers commerciaux impayés dans les périmètres « OSER », je vous proposerai une adoption sans modification.

Je vous proposerai la suppression par coordination de l'article 12, qui comprend plusieurs mesures relatives à la transmission des entreprises : ces dispositions ont en effet été examinées par notre commission mercredi dernier dans le cadre de la proposition de loi portant sur cette question.

L'article 25, dont nous sommes saisis pour avis, prévoit que le fonds national des aides à la pierre (FNAP) finance au profit des bailleurs sociaux des actions dans les centres-villes et centres-bourgs, en visant en priorité les périmètres « OSER ». Je n'aurai pas de modification à proposer dans la mesure où il s'agit d'encourager le FNAP à agir dans les centres de communes, sans bien entendu exclure les opérations situées dans les autres quartiers.

Enfin, nous sommes saisis de l'examen au fond des six derniers articles de la proposition de loi, sans doute les plus importants pour ce qui concerne notre commission.

L'article 26 institue une nouvelle taxe portant sur les locaux commerciaux, les entrepôts utilisés en vue de la livraison de biens commandés par voie électronique et les surfaces de stationnement. Le produit en revient aux communes et intercommunalités signataires d'une convention « OSER ». La perspective de création d'une nouvelle taxe suscite souvent la réticence de notre commission. Celle-ci a pour objet de lutter contre l'artificialisation, même si ses modalités en font sans doute plutôt une taxe de rendement : elle porte en effet chaque année sur des locaux déjà construits, comme la taxe dite « taxe sur les bureaux » en Île-de-France. Dans cette région, il existe deux taxes : l'une sur la création de surface de bureaux et l'autre, qui est annuelle. Je vous proposerai d'en retirer la partie « entrepôts de commerce électronique » au profit du dispositif que je vais vous proposer à l'article suivant, ainsi que d'en relever les seuils d'exonération qui me paraissent insuffisants, en reprenant ceux qui s'appliquent à la taxe existant en Île-de-France.

L'article 27 introduit une taxe sur les livraisons liées au commerce électronique, assise sur le nombre de kilomètres parcourus entre le dernier lieu de stockage et le lieu de livraison. Cet article rejoint notre volonté d'assurer l'égalité devant la taxation entre les commerces traditionnels et les entreprises de commerce électronique. Pour autant, le dispositif proposé présente de véritables difficultés techniques : comment mesurer la distance de livraison ? Le contrôle serait ardu, surtout pour les entreprises de commerce électronique situées à l'étranger qui devraient être visées en premier. Il introduit aussi une inégalité entre les consommateurs en fonction des territoires : certains paieraient plusieurs centaines d'euros de taxe pour une seule commande, indépendamment de la valeur de celle-ci. Je vous proposerai donc une autre rédaction, qui reprend un amendement déjà adopté par le Sénat dans le cadre du dernier projet de loi de finances, sur la proposition de notre commission : il s'agit d'établir une taxation des entrepôts utilisés pour le commerce électronique et sur les « drives ».

L'article 28 permet aux communes et EPCI à fiscalité propre signataires d'une convention « OSER » d'introduire une modulation et des exonérations de cette même taxe. Il assujettit également les « drives » à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) : cette dernière proposition pourra être retirée si vous approuvez l'amendement sur les entrepôts et les « drives » que je viens d'évoquer.

L'article 29 assujettit le bénéficiaire du régime de transparence fiscale des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) à la réalisation d'au moins 20 % de leurs investissements annuels dans des opérations situées sur certains territoires. Ce dispositif m'est apparu un peu prématuré : il serait difficile à appliquer à la diversité des SIIC, et il est délicat de viser une catégorie d'entreprises du secteur de la « pierre-papier » sans traiter les autres catégories dans une approche cohérente, notamment les sociétés civiles et les organismes de placement collectif en immobilier (SCPI et OPCI).

L'article 30 exonère d'impôt sur les bénéfices les entreprises nouvellement installées dans le périmètre couvert par une convention « OSER », sur le modèle des zones franches urbaines et des zones de revitalisation rurale. Je vous proposerai une amélioration juridique du dispositif.

Enfin, l'article 31 définit le traditionnel gage augmentant les taxes sur le tabac.

Voilà les principales dispositions du texte qui concernent notre commission. Je suis conscient que sur plusieurs sujets on pourra me reprocher de proposer la suppression d'outils favorisant le financement des opérations en centre-ville ou centre-bourg. Mais ce que m'ont dit les entreprises que j'ai auditionnées, c'est que, tout particulièrement pour les commerces, la décision d'implantation résulte d'abord de choix stratégiques liés à la disponibilité des stationnements, à la proximité par rapport aux axes de circulation ou à d'autres commerces, voire au pouvoir d'achat de la population. D'une manière générale, personne ne force les gens à aller dans les centres commerciaux, dont l'implantation en périphérie a d'ailleurs été permise par les politiques d'urbanisme menées localement.

Car, au-delà de l'outil fiscal, c'est tout simplement l'outil normatif – et la vision de l'aménagement du territoire qui se forme dans chaque agglomération – qui devrait jouer un rôle central dans la préservation de l'équilibre entre une ville et ses périphéries. Des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas, par une planification volontariste, ont su sauvegarder leurs centres d'une manière plus efficace que nous : inspirons-nous aussi de leurs solutions.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci au rapporteur pour cet examen approfondi de la proposition de loi.

L'on ne peut d'abord qu'être impressionné par le travail réalisé pour établir cette proposition de loi et par le nombre de ses signataires. Elle aborde un des sujets majeurs auxquels nous sommes confrontés : que de logements et commerces vides dans nos villes ! Cela provient parfois de choix opérés, comme, par exemple, le fait de créer des centres-villes piétons, ce qui est très bien sur le plan du patrimoine mais induit sans doute des contraintes supplémentaires. Cela dépend aussi des attentes des consommateurs ou encore des préférences en termes d'habitat.

Lorsque le Premier ministre a réuni la deuxième Conférence nationale des territoires à Cahors, nous nous sommes retrouvés à la périphérie de la ville et non dans son centre-ville.

Avec ce texte, des réponses concrètes sont proposées. Mais certains dispositifs méritent d'être améliorés : je m'interroge notamment sur la taxe sur la livraison. La commission des finances s'est penchée depuis longtemps sur le commerce électronique. L'inégalité de traitement est criante : les commerces physiques subissent la Tascom tandis que le commerce électronique n'est quasiment pas taxé. Le législateur se doit d'assurer l'égalité de traitement entre les commerçants. Faut-il pour autant instaurer une taxe kilométrique ? Si les entrepôts sont éloignés, le consommateur risque de payer très cher sa livraison même pour un objet de faible valeur. Cela pourrait pénaliser le monde rural. Les montants induits par la taxe semblent conséquents. Il faudrait probablement revoir cela ; un recalibrage est nécessaire. Notre but n'est pas de tuer le commerce électronique, mais de rééquilibrer la fiscalité.

Ensuite, si l'on choisit de taxer les entrepôts, il faut que le produit de cette taxe abonde un fonds national pour éviter que la commune d'implantation en perçoive seule le montant. Il ne faut pas non plus que l'on nous reproche d'ajouter de la fiscalité à la fiscalité, même si je comprends bien que l'objectif des auteurs de la proposition de loi est d'alimenter un fonds pour disposer des moyens nécessaires.

Pour le reste, je partage les mesures de la proposition de loi et l'analyse de notre collègue Arnaud Bazin.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Quelques mots pour vous résumer les travaux de notre commission sur cette initiative majeure du Sénat : nous envoyons un signal très fort à une France qui se sent oubliée et une bouffée d'oxygène aux maires ruraux. Ils nous rappellent qu'ils sont pris en tenaille entre l'inaction et l'illégalité : il n'a jamais été aussi urgent d'agir alors que le carcan des normes les confine à la paralysie.

Une remarque générale : financièrement, socialement et économiquement, il est très difficile de mesurer le coût exact des effets dévastateurs du sentiment d'abandon et de la perte de lien qui résulte de la dévitalisation de nos centres-villes et de nos territoires. En revanche, les indicateurs électoraux envoient des signaux très clairs : la montée des extrêmes est très bien corrélée avec les rideaux et les volets baissés.

J'en viens aux modifications apportées au texte.

Tout d'abord, à l'article 1^{er}, nous avons inscrit le principe suivant : « La préservation de la vitalité des centres-villes et des centres-bourgs constitue une obligation nationale qui justifie des mesures dérogatoires ciblées sur les territoires en difficulté ainsi qu'un effort particulier pour y garantir la sécurité publique ». Cet ajout important a plusieurs significations. C'est d'abord un socle qui résume les 31 articles de ce texte et rassemble toutes les initiatives qui poursuivent un objectif similaire, comme le plan gouvernemental « Action cœur de Ville » assorti d'un outil juridique à l'article 54 de la loi ELAN.

C'est ensuite un rééquilibrage par rapport à notre tendance à surtransposer le droit européen. Aujourd'hui, la France est quasiment la championne du monde en matière de création de grandes surfaces, surtout en périphérie, avec parallèlement, une culture du déménagement des services publics et d'installation de structures de santé en dehors des centres-villes.

À l'article 1^{er}, nous avons adopté plusieurs amendements pour mieux prendre en considération, dans les critères d'identification des centres-villes pouvant bénéficier d'une opération de sauvegarde, l'artisanat, l'animation culturelle et l'attractivité touristique.

Nous avons également étendu le périmètre de la revitalisation pour les communes de moins de 10 000 habitants tout en conservant pour les autres, le plafond prévu à l'article 1^{er} soit 4 % de la surface urbanisée de chaque commune concernée.

L'article 7 concerne les protections patrimoniales et le rôle de l'architecte des Bâtiments de France (ABF). 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. Notre solution préserve l'équilibre de la législation en vigueur à laquelle la commission de la culture est très attachée. De plus, les normes patrimoniales permettent de bénéficier des incitations fiscales Malraux et leur maintien de principe dans les petits centres-villes et centres-bourg ouvre la voie au redéploiement du dispositif Malraux sur les territoires qui disposent de moyens beaucoup plus faibles que les métropoles.

L'article 8 débaptise le FISAC et le recentre sur la revitalisation commerciale en centre-ville. C'est une démarche logique car, au fil du temps, le législateur a élargi les missions du FISAC tandis que les crédits ont fondu 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 le temps, l'énergie et les sommes consacrées à l'élaboration des dossiers sont devenus inacceptables.

L'article 8 va cependant très loin en rendant éligibles aux aides les seules communes signataires d'une convention de sauvegarde. Nous avons choisi 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 eu également raison de plaider pour la préservation du réseau des stations-service indépendantes car la fermeture d'une petite station-service est souvent le déclencheur de la dévitalisation.

Sur le volet « aménagement commercial », nous avons à l'article 19 supprimé le droit d'opposition du préfet aux décisions de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) qui serait contraire aux objectifs poursuivis par l'État en matière de revitalisation des centres-villes. La commission a également supprimé l'article 21 qui prévoyait un moratoire, à la décision du préfet, sur l'enregistrement et l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

M. Rémy Pointereau, co-auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi est le fruit d'un travail transpartisan qui a duré neuf mois. Nous avons associé tous les groupes et toutes les commissions du Sénat. Ce texte a été signé par 230 collègues, dont 29 sénateurs de la commission des finances : c'est un record. Le précédent était détenu par une proposition de loi agricole de Gérard César, datant de 1997, et qui avait rassemblé 212 signatures.

Notre proposition de loi était attendue et il s'agit d'un enjeu de société. Consultés par nos soins, 4 000 élus locaux nous ont répondu. Notre étude d'impact démontre que

l'allègement de la TVA des logements en centre-ville en revitalisation et la taxe sur les livraisons du e-commerce répondent aux attentes du terrain.

Au sein du groupe de travail que nous avons constitué, vos collègues Éric Bocquet et Claude Nougéin ont été très actifs. Nous avons eu deux réunions de travail avec le président de la commission et avec le rapporteur général, ce qui nous a amené à modifier notre texte.

J'en viens aux principaux axes de la proposition de loi. Sur un tel sujet, les considérations techniques ne doivent pas l'emporter sur le politique. Le Sénat est une assemblée politique qui doit prendre des positions politiques de principe et pas seulement un corps technique adossé aux ministères. Ce texte est soutenu par de nombreux élus, par les acteurs du commerce et de l'artisanat, par les grandes associations d'élus comme l'Association des maires de France, les maires ruraux, les petites villes de France. Nous devons répondre à leurs attentes. Ce qui importe, c'est que la position du Sénat soit comprise par les collectivités, les élus et nos concitoyens.

Le volet fiscal de ce texte est essentiel pour rééquilibrer les coûts entre les centres-villes et leur périphérie, qui vont aujourd'hui du simple au double. Le volet fiscal est essentiel aussi pour dégager des ressources au profit des collectivités : sans lui, le texte ne pourrait être mis en œuvre.

Nous devons avoir un positionnement clair vis-à-vis des collectivités territoriales. Nous sommes bien sûr prêts à accepter des amendements d'amélioration, mais évitons des amendements de suppression pure et simple. Laissons le Gouvernement prendre ses responsabilités sur ce texte !

Les centres-villes et les centres-bourgs doivent être financièrement plus attractifs, ce qui implique des mesures fiscales. C'est d'ailleurs un des points faibles de l'article 54 du projet de loi relatif à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) dont des amendements de députés visent à réduire la portée. Nous n'alourdissons pas la fiscalité, mais nous la rééquilibrons au profit de ceux qui en ont besoin : collectivités en difficulté et ménages. Je ne pleurerai pas si les GAFAM et si les grandes surfaces – que certains élus ont encouragé à se développer – sont plus lourdement taxés. Il n'y a pas de raison que les automobilistes payent leur stationnement en centre-ville et qu'ils ne payent rien lorsqu'ils font leurs courses dans les grandes surfaces de périphérie.

À l'article 3, nous proposons d'alléger la fiscalité sur les logements dans les périmètres des conventions « OSER ». Nous réduisons la TVA sur les logements neufs en centre-ville à 10 % et uniquement pour des opérations mixtes incluant du logement social. Cet encadrement répond aux exigences du droit européen. L'annexe III de la directive du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA qui fixe la liste des biens et services pouvant faire l'objet des taux réduits retient, au point 10, « la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ». Nous pensons qu'une opération mixte logement social – logement intermédiaire – logement privé, comme celle que nous proposons, passe la rampe de la directive. Mais nous sommes prêts à réserver cette réduction de TVA aux seules opérations avec du logement social et du logement intermédiaire, en réécrivant l'article 279-0 *bis* A du code général des impôts.

La directive du 28 novembre 2006 ouvre, à son point 10 *bis*, le bénéfice du taux réduit de TVA à « la rénovation et la réparation de logements privés ». Or, la combinaison des dispositions du code général des impôts exclut mécaniquement du bénéfice du taux réduit des

chantiers de rénovation très lourde qui sont fréquents en centre-ville et qui devraient l'être de plus en plus dans le cadre d'une politique audacieuse de revitalisation.

Nous ouvrons droit au dispositif de défiscalisation des investissements locatifs pour les centres-villes situés dans un périmètre « OSER ». Dans ces zones, comme cela a été souligné par de nombreux intervenants lors de la conférence de consensus sur le logement organisée par le Sénat, l'absence de « tension » est souvent générée non par l'absence d'une demande générale mais par l'état dégradé et vieillissant du parc immobilier. L'état de ce parc provoque un transfert progressif et massif de la population des centres-villes vers les périphéries et, concomitamment, une forte vacance de logements dans les centres. Notre objectif est d'inciter nos concitoyens à revenir se loger dans les centres-villes.

Pour éviter les abus qui ont pu conduire à bâtir des logements dans des zones où la demande était faible, la mise en œuvre de la réduction d'impôt est strictement encadrée par une série de garde-fous : elle est réservée aux périmètres « OSER », qui sont par construction dans une dynamique de revitalisation. Pour éviter les constructions en l'absence d'offre réelle qui ont pu conduire des particuliers à ne pouvoir louer ni céder leur bien dans des conditions correctes, la réduction d'impôt est limitée à un nombre de logements et à une superficie de plancher compatibles avec les capacités d'absorption par le marché local et fixés par le préfet.

Enfin, le volume de logements accepté par le préfet pour le bénéfice du dispositif Pinel en périmètre « OSER » sera fonction de la situation du marché local et des perspectives de revitalisation du centre-ville.

M. Vincent Éblé, président. – Nous reviendrons sur chaque article à l'occasion de la discussion des amendements.

M. Martial Bourquin, co-auteur de la proposition de loi. – D'aucuns considèrent la dévitalisation des centres-villes comme une fatalité. Le phénomène apparaît pourtant contraire à la culture française et européenne. Il engendre de graves difficultés économiques, culturelles et patrimoniales et ajoute, en somme, de la crise à la crise. Les élus disposent pourtant de la capacité à y remédier. La méthode à cet effet doit être choisie avec soin. Or, le projet de loi ELAN ne sélectionne que 222 villes parmi les 700 centres-villes et centres-bourgs en difficulté que compte le territoire national.

Pour ne mentionner que le département du Doubs, le dispositif envisagé sera source d'une grande inégalité de traitement au détriment des territoires ruraux. Si le Gouvernement portait la volonté de conjuguer notre pacte, qui s'attache au traitement des inégalités entre les territoires urbains et la ruralité, et le projet de loi ELAN, nous disposerions d'un dispositif d'une grande efficacité.

Quoi qu'il en soit, le Sénat, représentant des territoires, se doit de les défendre ! La dévitalisation des centres-villes représente un ferment pour les votes extrêmes : les mêmes causes continueront à produire les mêmes effets si rien n'est réalisé. Certes, les remarques de la commission des finances, dont cela est à la fois la fonction et la liberté, relatives à nos propositions en matière fiscale apparaissent solides. Mais il convient de conserver les recettes supplémentaires envisagées par le texte, au risque sinon d'en rendre les mesures inopérantes par manque de moyens.

L'artificialisation des terres représente un épouvantable fléau pour les territoires. Pour lutter contre son développement, les Pays-Bas ont institué un paiement des parkings des

grandes surfaces de périphérie et, plus efficace, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont limité l'installation de grandes surfaces à certains secteurs. S'agissant de notre proposition de taxer les livraisons de produits achetés en ligne, nous pouvons réfléchir à une nouvelle rédaction, qui permettrait de conserver une mesure utile sans créer de nouvelles inégalités entre les communes rurales et les zones urbaines. Quant à la proposition du rapporteur de supprimer l'extension du dispositif Pinel aux centres-villes en périmètre « OSER », je la regrette, car il faut souvent détruire et reconstruire pour permettre une véritable réhabilitation. Réfléchissons ensemble au calibrage de cette aide, comme à celui du prêt à taux zéro, mais permettons à tous les territoires d'en bénéficier ! Montrons plus globalement avec cette proposition de loi, l'utilité du Sénat !

M. Philippe Dallier. – Cosignataire de la proposition de loi, je suis convaincu de son importance. Les sujets qu'elle aborde ont fait l'objet de fréquents débats au sein de la délégation aux collectivités territoriales. Le dossier de l'indispensable revitalisation de nos centres-villes demeure fort malheureusement marqué par la segmentation des politiques entre ruralité et territoires urbains comme entre villes et banlieues, où les difficultés rencontrées par les commerces de proximité apparaissent pourtant identiques sans pouvoir être traitées par les aides du FISAC. Le Gouvernement, en sélectionnant uniquement 222 villes bénéficiaires du plan « Action cœur de ville », nourrit à nouveau cette segmentation. Pour endiguer ce phénomène, il convient d'articuler au mieux la présente proposition de loi et le projet de loi ELAN.

Ne faisons pas fi de la responsabilité des maires dans le constat que nous dressons de nos centres-villes en déshérence ! Ils ont attiré volontairement, dans la perspective d'en retirer un intérêt fiscal, des grandes surfaces en périphérie de leurs communes !

Je crois enfin nécessaire de remettre en cause la sacro-sainte liberté d'installation protégée par le code du commerce, qui entraîne certaines rues de banlieue à n'offrir que des mono-commerces. Les maires, si nous souhaitons les responsabiliser, doivent être en mesure de continger l'installation des commerces dans les différents quartiers de leurs communes.

M. Claude Nougein. – Je félicite les auteurs de la proposition de loi et souhaite l'aboutissement de leur initiative. Les centres-villes ne souffrent pas tant de difficultés fiscales – la réforme de la taxe professionnelle leur fut à cet égard favorable – que de la fuite des commerces physiques vers la périphérie. Pourtant, 92 % des demandes d'installation ont été accordées par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC), où siègent les élus locaux, en 2017 !

S'agissant de la taxation du e-commerce, je prône un dispositif simple et forfaitaire à la livraison. Je suis moins convaincu par la proposition du rapporteur d'assujettir les locaux de stockage : les entrepôts de proximité ne sont en effet pas forcément rentables. Pires, s'ils étaient taxés, les livraisons pourraient exclusivement partir des entrepôts étrangers ! À titre d'illustration, j'ai visité l'an passé, avec la délégation sénatoriale aux entreprises, l'entrepôt d'Amazon à Châlons-sur-Saône : ne pouvant y faire travailler de nuit ses salariés, Amazon envoie ses livraisons urgentes depuis la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Par ailleurs, prenons garde à ne pas taxer déraisonnablement les grandes surfaces physiques – la proposition de loi autorise les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le souhaitent à augmenter de 30 % la Tascom –, au risque de provoquer leur fermeture. Le danger d'une sur-fiscalité sur ces commerces est réel ; voyez les déboires du groupe Carrefour ! N'aggravons pas la situation et ménageons l'emploi commerçant !

Mme Nathalie Goulet. – Je partage les remarques qui viennent d’être formulées sur la fiscalité. D’ailleurs, le commerce en ligne est bien loin d’être seul responsable de la désaffection des centres-villes : les changements de comportement des consommateurs sont également en cause.

Je participais hier à une commission relative à la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) : l’État réduit ses aides aux commerces de centre-ville. Le conseil national d’évaluation des normes (CNEN) porte également sa part de responsabilité. Si nous agissons, par le biais de la présente proposition de loi, en faveur des commerces de centre-ville, il conviendra d’œuvrer parallèlement à la responsabilisation des consommateurs par une communication efficace. Chacun doit participer à la revitalisation ! Les maires eux-mêmes ont pendant longtemps privilégié les grandes surfaces de périphérie.

M. Patrice Joly. – La revitalisation des territoires représente, pour la France, un enjeu majeur, à la fois d’image de ses territoires et d’attention portée à des populations, qui bien souvent se sentent abandonnées. Il en va de l’attractivité de notre pays ! Votre méthode, chers collègues, fondée sur une large concertation, a porté ses fruits. La revitalisation des centres-villes concerne à la fois le logement, le commerce et les services publics, que nous devons chacun adapter aux nouveaux modes de vie. À cet effet, les cadres juridiques et fiscaux doivent être repensés pour ces territoires. J’approuve les dispositions que vous proposez, tant sur la fiscalité applicable au logement et au commerce qu’en matière de lutte contre l’artificialisation des terres, qui doit être endiguée.

M. Pascal Savoldelli. – Je félicite à mon tour les auteurs de la proposition de loi, qu’il convient désormais de coordonner avec le projet de loi ELAN comme avec les dispositions de la proposition de loi visant à moderniser la transmission d’entreprise. À l’instar de notre rapporteur, je ne suis cependant pas favorable à l’extension sans garde-fou de la taxe sur les logements vacants ni à l’intervention de l’Epareca dans les centres-villes couverts par une convention « OSER ». J’approuve en outre la taxation des entrepôts du e-commerce. Enfin, je suis surpris de la mention faite par plusieurs collègues aux votes extrêmes : leur endiguement ne me semble pas constituer l’objectif des textes que nous votons... Je propose à notre président que nous travaillions, en guise de devoir de vacances, sur cette citation de Platon : « en toutes choses les extrêmes sont rares, les choses moyennes très communes »...

M. Bernard Delcros. – La présente proposition de loi répond à un besoin urgent des territoires. Elle vient réparer l’injustice et les fractures créées par le plan « Action cœur de ville » du Gouvernement. Sa crédibilité toutefois réside dans les recettes supplémentaires qui seront attachées à sa mise en œuvre : ne les supprimons pas !

Je suis favorable à la réécriture de l’article 7 à laquelle a procédé la commission de la culture au profit de la protection du patrimoine.

M. Bernard Lalande. – Historiquement, le regroupement des marchands en un lieu a attiré les populations et ainsi créé les bourgs. Les maires doivent faire leur *mea culpa* : en créant des zones commerciales en périphérie, sur le fondement d’une compétition entre communes rurales, ils portent en partie la responsabilité de la déshérence des centres-villes. Ils en sont les premiers désertificateurs ! Si les commerces ne s’y réinstalleront peut-être pas, une renaissance des centres-villes semble pourtant possible grâce au digital, à la mobilité et à la culture. Le nombre considérable de cosignataires de la proposition de loi indique qu’il s’agit, au-delà d’une simple alerte, d’une volonté forte de modifier la donne ! Je suis, pour ma

part, favorable à la taxation des livraisons du commerce en ligne. Surtout, je crois, même si de nombreux maires ont installé l'offre culturelle en périphérie, au renouveau des centres-villes par l'animation et la culture.

Mme Fabienne Keller. – Nous partageons des préoccupations semblables : l'équilibre des territoires et la revitalisation des centres-villes, car tous nous avons vu se développer la périphérie de nos communes à force de volonté ou de laisser-faire du maire. Je crois utile de faire le lien entre la présente proposition de loi et la réflexion en cours sur les petites lignes et les dessertes des lignes à grande vitesse, dont elle me semble complémentaire.

M. Jean-François Husson. – Je joins mes félicitations à celles de mes collègues. La proposition de loi révèle une société fragmentée encouragée par l'État, qui favorise, *via* différents dispositifs, certains territoires au détriment des autres. L'association de plus de 200 sénateurs à ce texte est signe d'un vent de révolte parmi les élus, qui demandent à ce que chacun assume sa part de responsabilité. Le pacte politique est fort ! Le texte réforme le fonctionnement des CDAC ; je ne crois pour ma part pas aux miracles : le commerce trouvera toujours une brèche par laquelle se faufiler... Faisons de ces propositions un débat politique à porter, pour leur donner un écho, dans nos territoires.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Compte tenu du nombre élevé de signataires, il n'est guère étonnant que notre débat montre des préoccupations partagées. Les éléments normatifs forts de la proposition de loi devraient permettre aux élus de reprendre le contrôle du développement de leur territoire. J'ai tenté de conserver les dispositions fiscales du texte. Il est cependant apparu difficile de maintenir la mesure relative aux taux réduits de TVA, même si j'y suis favorable à titre personnel, en application des règles européennes. Je propose, en outre, de remonter les seuils applicables à la taxation des terres artificialisées à 500 m² pour les espaces de stationnement et à 2 500 m² pour les surfaces commerciales, afin de ne pas défavoriser brutalement l'emploi commerçant. Les auditions ont, en effet, appelé mon attention sur la nécessité de préserver un équilibre entre grandes surfaces et e-commerce, équilibre auquel veille également la proposition de taxation des espaces de stockage reprise de l'amendement voté par notre commission à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018. La proposition de loi doit certes s'accompagner des recettes permettant sa mise en œuvre, mais à la condition qu'elles soient économiquement et juridiquement justes. La taxe sur les livraisons du e-commerce doit ainsi demeurer dans une limite acceptable : un coût de 50 centimes par kilomètre serait déraisonnable et desservirait les territoires ruraux ! Nous préférons en conséquence imposer les espaces de stockage, mais l'idée d'une taxe forfaitaire sur les livraisons mérite d'être étudiée.

Ensemble, je ne doute pas que l'on aboutisse à une proposition de loi pragmatique et efficace !

La réunion est close à 10 h 25.

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs – Suite de l'examen du rapport pour avis

EXAMEN DES ARTICLES

M. Vincent Éblé, président. – Nous reprenons l'examen de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Nous en venons à l'examen des amendements sur les articles pour lesquels nous sommes délégués au fond (articles 3, 9, 12, 26 à 31) et ceux pour lesquels nous donnons un avis simple (articles 1^{er}, 2, 4, 8, 10, 25).

Article 1^{er}

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'article 1^{er} prévoit la création d'opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) des centres-villes et centres-bourgs. Cependant, la redynamisation d'un centre-ville ou d'un centre-bourg peut difficilement être entreprise sans une implication de l'échelon intercommunal qui dispose de la compétence économique. Avec l'amendement COM-24, la décision de mener l'opération est prise à la fois par la commune dont fait partie le périmètre prévu et par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle appartient. C'est logique, puisque celle-ci doit autoriser son président à signer la convention avec le maire et le préfet.

L'amendement COM-24 est adopté.

Article 2

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-25 prévoit de supprimer l'intervention de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) dans la mesure où cet établissement changerait d'échelle et de mode d'intervention alors qu'il était doté en 2017 d'un budget de 28 millions d'euros et qu'il disposait de moins de 50 ETP. Il est donc proposé une expérimentation telle que celle qui a été prévue par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi relatif à l'évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN).

M. Philippe Dallier. – Effectivement, ce changement d'échelle de l'Epareca pose problème : les moyens dont dispose cet établissement devraient être considérablement augmentés. Mais si ce n'est pas l'Epareca, qui sera l'opérateur ? Quoi qu'il en soit, il est sage de ne pas prévoir qu'il prenne la main.

M. Claude Raynal. – Avec le même commentaire que mon collègue, je n'arrive pas à la même conclusion, d'autant que notre rapporteur ne propose pas de solution alternative. Une proposition de loi doit montrer son ambition, quitte à laisser ensuite au Gouvernement le soin de dire comment parvenir aux buts fixés. Je ne voterai pas cet amendement.

M. Pascal Savoldelli. – Je ne suis pas opposé par principe à un autre opérateur, mais *quid* des moyens ? Je m’abstiendrai sur cet amendement. Ce sujet relève évidemment de la loi de finances.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur de la commission des affaires économiques. – La réussite de la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs repose sur un apport d’ingénierie. Le cabinet de Jacques Mézard n’étant pas opposé à l’intervention de l’Epareca, je souhaite donc son maintien.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit la création d’une agence, précisément pour apporter de l’ingénierie aux collectivités territoriales. En cas d’investissements spécifiques, des conventions peuvent être signées avec un Epareca redimensionné... Je maintiens l’avis de la commission des finances ; la commission des affaires économiques sera libre, ensuite, d’en décider autrement.

L’amendement COM-25 est adopté.

Article 3

M. Vincent Éblé, président. – L’article 3 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Je vous rappelle le régime actuel pour les taux réduits de TVA : pour le parc privé, le taux à 5,5 % s’applique aux travaux d’amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d’habitation, le taux de 10 % aux travaux d’amélioration, de transformation, d’aménagement et d’entretien auquel le taux de 5,5 % ne s’applique pas. C’est le taux normal de 20 % qui s’applique dans le parc privé si les travaux concourent à la production d’un immeuble neuf, ce qui inclut les réhabilitations lourdes. D’après le ministère, il n’est pas possible d’aller plus loin en raison de la réglementation européenne.

S’agissant du parc social, le taux réduit de TVA s’applique à différents types d’opérations réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement, soit pour des opérations locatives sociales, soit pour des opérations d’accession sociale à la propriété.

Ces taux réduits ne peuvent s’appliquer dans le cas prévu à cet article 3 qui vise les immeubles dont 10 % seulement sont des logements sociaux et 25 % des logements intermédiaires. La directive TVA ne prévoit l’application des taux réduits qu’à des logements sociaux ou à des programmes entièrement sociaux.

La Commission européenne a proposé en janvier dernier de laisser plus de liberté aux États pour appliquer les taux réduits aux catégories de leur choix. Il convient d’attendre les conclusions au niveau européen.

S’agissant du Pinel, la commission des finances a approuvé dans la loi de finances pour 2018 le recentrage du dispositif sur les zones tendues A, A *bis* et B. En séance publique, le Sénat a pourtant voté les amendements qui revenaient partiellement sur ce recentrage, avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

L’amendement COM-26 vise donc à supprimer cet article.

M. Bernard Delcros. – Je ne suis pas d’accord. Si l’on veut faire revenir des habitants dans les centres-villes, il faut rénover les logements, détruire des immeubles pour en

reconstruire d'autres : même à demande constante, le parc de logements doit évoluer. Je n'étais pas favorable à la position de la commission lors de l'examen de la loi de finances : avec ces notions de zones tendues ou non tendues, on achève de fracturer les territoires.

L'amendement COM-26 est adopté.

Par conséquent, la commission proposera à la commission des affaires économiques de supprimer l'article.

Article 4

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-27 précise que la taxe sur les logements vacants ne sera pas due en cas de vacance « indépendante de la volonté du contribuable », c'est-à-dire par exemple si le logement n'est pas habitable ou si la location n'est pas possible dans des conditions normales de rémunération pour le bailleur.

L'amendement COM-27 est adopté.

Article 9

M. Vincent Éblé, président. – L'article 9 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cet article qui traite de la modernisation des artisans et commerçants de détail instaure un crédit d'impôt pour les équipements informatiques reposant sur 50 % des dépenses engagées, dans la limite de 30 000 euros : le coût serait de 780 millions par an selon l'étude d'impact.

L'amendement COM-28 réduit ce montant à 5 000 euros, ce qui correspond à une dépense d'investissement de 10 000 euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voterai cet amendement.

M. Patrice Joly. – D'après nos interlocuteurs, ces 30 000 euros correspondent à un réel besoin.

M. Philippe Dominati. – Selon une publication de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) sur le commerce en ligne, les sociétés estiment que le principal frein pour vendre sur le web est le coût élevé des investissements par rapport aux bénéfices attendus. Or, dans un autre article, les auteurs de la proposition de loi veulent taxer ce commerce. C'est totalement contradictoire !

L'amendement COM-28 est adopté.

La commission proposera à la commission affaires économiques d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 12

M. Vincent Éblé, président. – L'article 12 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Ces dispositions ont été discutées le 30 mai 2018 par la commission des finances dans le cadre de la proposition de loi visant à

moderniser la transmission d'entreprise, dont l'examen en séance publique est prévu le 7 juin. Pour la clarté des débats, l'amendement COM-29 supprime l'article.

M. Vincent Éblé, président. – Cet article sera satisfait en cas d'adoption de la proposition de loi sur la transmission d'entreprise ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Absolument.

L'amendement COM-29 est adopté.

Par conséquent, la commission proposera à la commission des affaires économiques de supprimer l'article.

Article 26

M. Vincent Éblé, président. – L'article 26 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-30 supprime la taxe sur les locaux de stockage : ne resteraient taxées que les surfaces commerciales et de stationnement. Je vous présenterai un autre amendement pour taxer le commerce électronique et les *drives*, amendement déjà approuvé par notre commission à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018.

Outre un problème de définition pour appliquer cette taxe à des locaux qui renferment à la fois des biens destinés au commerce traditionnel et d'autres qui seront commandés par Internet, je relève une difficulté juridique : pourquoi cibler spécifiquement ce type de produits alors que cet article a pour but de lutter contre l'artificialisation ?

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – La proposition de loi taxe les places de stationnement « annexées ou non » aux commerces soumis à la taxe. Celle-ci pèserait donc sur des surfaces de stationnement, y compris des petits parkings, annexées à des bureaux ou des établissements industriels non soumis à la taxe ! La rédaction doit donc viser clairement les places de stationnement annexées aux commerces soumis à la taxe, tels que les parkings des hypermarchés. Il convient aussi de relever le seuil afin de ne pas décourager les implantations de commerces de taille moyenne dans les différents quartiers résidentiels. La préservation des centres-villes et centres-bourgs ne doit pas conduire à dévitaliser les autres quartiers qui représentent par définition 96 % au moins de la surface de la commune.

L'amendement COM-31 est adopté.

La commission proposera à la commission affaires économiques d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 27

M. Vincent Éblé, président. – L'article 27 nous est délégué au fond.

M. Philippe Dominati. – Je l'ai dit, il y a contradiction entre les articles, l'un ouvrant un crédit d'impôt, l'autre créant une taxe (ce que je réprovoque par principe) qui

pénalisera les mêmes entreprises. D'où mon amendement COM-22 *rectifié* ter, qui supprime l'article.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Sur le fond, nous sommes d'accord, cette nouvelle taxe n'est pas judicieuse, c'est pourquoi je propose, avec l'amendement COM-32 *rectifié*, de supprimer l'article et de revenir à la rédaction de l'amendement que nous avons présenté en loi de finances, qui visait à taxer les entrepôts de stockage du commerce électronique et les *drives*, ne relevant actuellement pas de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom).

M. Philippe Dominati. – La question relève précisément d'une loi de finances, il faut l'écarter ici !

M. Patrice Joly. – C'est une orientation politique, la question est importante, symbolique. La taxe ne vise pas à pénaliser la nouvelle économie, mais à prendre en compte ses conséquences pour les commerces de centre-ville. Je ne crois pas qu'il faille remettre en cause l'article, même s'il mérite d'être reformulé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le dispositif proposé par cet article est inapplicable en l'état, il porte préjudice au monde rural. En outre, lors de la commande, Amazon ne sait pas forcément d'où sera acheminée la marchandise. Si la taxe dépend de la distance, un objet acheté 20 euros pourra supporter 400 euros de frais ! Comment le facturera-t-on au consommateur ? Le système kilométrique est irréaliste. Il faut retravailler la rédaction, supprimer l'article ou proposer une autre mesure.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Ce point doit être discuté avec les professionnels. L'avantage de ma proposition, c'est qu'elle maintient une recette, et taxe les entrepôts et les *drives*.

M. Claude Nougéin. – Je soutiens la proposition de Philippe Dominati. N'allons pas inciter des firmes comme Amazon à installer ses entrepôts à Barcelone pour la région Aquitaine, en Belgique pour la région du Nord, etc. ! L'idée d'origine était pourtant de restaurer une concurrence loyale entre commerce traditionnel et e-commerce. Songeons au message que nous envoyons ! Il faut taxer le chiffre d'affaires, c'est une évidence : 1% au bas de la facture, ce serait le plus simple.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Ou 2 %, autrement dit l'équivalent de la TVA sociale...

M. Claude Nougéin. – Cela créerait des emplois en France.

M. Michel Canevet. – Les mesures que nous votons doivent être financées : les financements prévus par les auteurs de la proposition ne sont pas réalistes. Je soutiens donc la proposition du rapporteur, car il faut restaurer l'équilibre entre la périphérie et le centre-ville, où les opérations coûtent plus cher, et qui est plus lourdement taxé.

M. Claude Raynal. – Nous pouvons suivre le rapporteur, car sans recettes, il n'y a plus de proposition de loi !

L'amendement COM-22 rectifié ter n'est pas adopté.

L'amendement COM-32 rectifié est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 27 ainsi modifié.

Article 28

M. Vincent Éblé, président. – L'article 28 nous est délégué au fond.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – **Conséquence de notre rédaction de l'article 27,** l'amendement COM-33 supprime l'alinéa concernant les *drives*, puisque la nouvelle rédaction de l'article 27 les assujettit déjà à une taxation spécifique.

L'amendement COM-33 est adopté. La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 28 ainsi modifié.

Article 29

M. Vincent Éblé, président. – Cet article nous est également délégué.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Il réforme le régime des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) en ajoutant une condition : que 20 % au moins des investissements annuels de la société profitent à certains territoires, ceux du périmètre OSER, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.

Il y a à cette rédaction deux inconvénients, susceptibles de se traduire par une éviction des investissements. Les autres catégories d'organismes de pierre-papier, qui en sont les concurrents, bénéficieraient d'un traitement différencié. Et le caractère international des SIIC n'est pas pris en compte. Or il existe également un régime spécifique chez nos principaux partenaires, ce qui pourrait détourner les capitaux de la France, à rebours des objectifs ayant présidé à la création de ce régime par le Sénat en 2003. Dans certaines zones, l'obligation sera difficile à mettre en œuvre pour les SIIC qui sont spécialisées sur un créneau, commerces, bureaux, hôtellerie,... Mieux vaut supprimer l'article et procéder si besoin est à une réforme cohérente. C'est pourquoi l'amendement COM-34 supprime l'article.

M. Philippe Dominati. – Mon amendement COM-23 rectifié *ter* ne supprime pas tout l'article : je ne voulais pas en faire une spécialité ! Mais je me rallie volontiers à l'amendement du rapporteur pour avis.

L'amendement COM-34 est adopté.

L'amendement COM-23 rectifié ter tombe.

La commission proposera à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 29.

Article 30

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-35 permet d'éviter la captation de subventions par des entreprises opportunistes qui s'installeraient pendant cinq ans dans une zone de revitalisation rurale (ZRR), puis cinq ans dans un périmètre OSER, et ainsi de suite. Une clause de ce type figure du reste dans chacun de ces dispositifs. Une étude de l'Insee sur les zones franches urbaines, en mars 2012, a souligné

qu'une partie des établissements créés en zones franches urbaines (ZFU) disparaissent au bout de cinq ans, c'est à dire à la fin de la période d'exonération totale.

L'amendement COM-35 est adopté.

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Cet amendement tend à garantir la compatibilité européenne du régime des zones de redynamisation urbaine. Les régimes d'exonération fiscale tels que celui des zones de revitalisation rurale n'excluent pas l'application du règlement européen *de minimis* qui fixe un plafond d'aide de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois ans, ce qui est de droit.

M. Vincent Éblé, président. – S'agit-il bien de la même activité ? Une chaîne qui vend un certain type de produits dans une ville ne pourra pas présenter un autre dossier dans une autre ville ?

M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis. – Le système fonctionne par établissement. Il vaut pour un contribuable bien identifié.

L'amendement COM-36 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 30 ainsi modifié.

Article 31

La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 31 sans modification.

La commission émet un avis favorable sur les articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La réunion est close à 18 h 40.

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise - Examen des amendements de séance

Article 3

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Les amendements identiques n° 6 et 17 suppriment l'article 3 : ils vont à l'encontre des objectifs de la proposition de loi en revenant sur l'aménagement de la réduction pour âge du donateur en cas de transmission d'entreprise. Avis défavorable.

M. Jean-Marc Gabouty. – Je m'insurge contre ce raisonnement : cette proposition de loi est d'inspiration libérale. Or, cet article fixe un cadre trop rigide en

favorisant les moins de 65 ans et en pénalisant les personnes âgées de plus de 65 ans, qui vont se retrouver dans une situation moins favorable qu'aujourd'hui.

M. Philippe Adnot. – Comme Jean-Marc Gabouty, j'estime qu'il ne faut pas aboutir à des effets contraires au but recherché. Il s'agit bien de faciliter la transmission d'entreprise, quel que soit l'âge du donateur.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Les dispositions de l'article 3 doivent être lues de façon conjointe avec celles de l'article 8, concernant la réduction d'impôt dite « Dutreil ». Le taux de fiscalisation résultant de l'application combinée de ces deux articles sera inférieur à celui actuellement en vigueur en raison de la majoration du taux de l'exonération qui serait porté à 90 %. Cette proposition de loi favorise donc, au total, la transmission d'entreprise avant 65 ans sans pénaliser les personnes plus âgées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 6 et 17.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Les amendements n° 28 rectifié, 19 et 18 sont en discussion commune : chacun à leur manière, ils assouplissent le cadre actuel en maintenant à 50 % la réduction pour les transmissions faites après 65 ans ou en la portant à 60 %. Outre leur coût supplémentaire pour les finances publiques, ces amendements ne me paraissent pas justifiés dans la mesure où, comme je l'ai déjà souligné, les articles 3 et 8 combinés allègent déjà la fiscalité applicable à ces donations par rapport au droit en vigueur. Je propose donc de donner un avis défavorable.

M. Claude Raynal. – Pouvez-vous donner quelques chiffres pour que l'on comprenne mieux ? D'après ce que vous dites, les réformes prévues aux articles 3 et 8 de la proposition de loi coûteront plus cher aux finances publiques puisqu'elles seront plus favorables aux contribuables : en avez-vous chiffré le montant ?

M. Alain Houpert. – Reste une discrimination selon que l'on a moins ou plus de 65 ans. Une chanson de Tino Rossi disait que la vie commence à 60 ans...

M. Roger Karoutchi. – C'était l'ancien monde !

M. Alain Houpert. – Certes ! Venant du monde de l'entreprise, je connais beaucoup de créateurs et de repreneurs d'entreprises qui sont d'anciens cadres salariés et qui se sont lancés dans l'aventure à plus de 55 ans, ce qui leur laisse peu de temps pour prévoir la transmission de leur entreprise, surtout lorsque les héritiers sont encore mineurs. Je suis favorable à un capitalisme familial plutôt qu'à un capitalisme de fonds de pension qui ne paye pas d'impôt sur la fortune et qui défiscalise à tout-va.

M. Bernard Lalande. – La *flat tax* s'appliquera-t-elle avant ou après la cession d'entreprise ? Y aura-t-il un abattement avant que n'intervienne la *flat tax* ?

M. Jean-Marc Gabouty. – On demande aux gens de travailler plus vieux et, ici, on institue une discrimination précoce qui n'existait pas auparavant. Nous régressons. Il faut vous avouer que je suis chef d'entreprise, que j'ai 69 ans et que je n'ai pas achevé mon opération de transmission...

M. Vincent Éblé, président. – Nul n'est parfait !

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – On peut transmettre son entreprise tout en continuant à y travailler.

Actuellement, le taux global d'imposition se monte à 3,1 % pour les 65 à 70 ans pour une donation d'une entreprise dont la valeur est de 10 millions d'euros, Avec ce texte, elle ne sera plus que de 1 % environ, soit trois fois moindre.

M. Jean-Marc Gabouty. – Ce n'est pas un problème financier mais de principe.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Si nous réduisons encore le taux global d'imposition, le coût pour les finances publiques ne serait pas négligeable, même s'il est très difficile à estimer. Nous ne disposons en effet d'aucune donnée statistique fiable. Le dispositif Dutreil est évalué 500 millions d'euros, mais ce n'est qu'un ordre de grandeur.

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

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 19 et 18.

Article additionnel après l'article 3

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L'amendement n° 25 a déjà été examiné par la commission des finances : lors de l'examen du projet de loi de finances, elle avait demandé son retrait au motif que des avantages fiscaux dérogatoires existaient déjà, notamment le pacte Dutreil dans le cadre de transmission familiale ou l'article 793 du code général des impôts pour les mutations, familiales ou non, portant sur des parts de groupements fonciers agricoles ou de groupements agricoles fonciers correspondant à des immeubles donnés à bail à long terme ou à bail cessible.

Dans la continuité de l'avis de la commission, je souhaite le retrait. Sinon, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L'amendement n° 26, qui traite des terres agricoles, remet en cause le périmètre de l'IFI : je ne suis pas certaine que ce soit l'objet de la proposition de loi. En outre, si le propriétaire exploite ses terres, il s'agit d'un bien professionnel et l'exonération est totale. S'il en est le propriétaire sans les exploiter, l'exonération s'élève déjà à 75 %. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 26 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L'amendement n° 21 est contraire à l'objet de cet article : il revient sur l'élargissement du paiement échelonné de l'impôt sur les plus-values de long terme aux entreprises dont le chiffre d'affaire est compris entre 2 et 10 millions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Article 7

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L’amendement n° 8 écrase l’article 7 et il ne me paraît pas en lien direct avec le texte dont nous discutons. Avis défavorable.

M. Éric Bocquet. – L’économie, ce n’est pas que l’entreprise : les salariés et les collectivités sont aussi concernés, d’autant que ces dernières aident le monde économique sur leurs territoires. Des critères de transparence et d’évaluation sont nécessaires. Le lien avec le texte me semble donc, bien au contraire, établi !

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

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Je souhaite le retrait de l’amendement n° 22 qui me paraît découler d’une lecture incomplète de l’article 199 *terdecies-0 B* du code général des impôts : si cet amendement était adopté, il faudrait conserver *ad vitam aeternam* les titres pour ne pas remettre en cause le crédit d’impôt. L’article 199 *terdecies-0 B* précise déjà que si les titres sont vendus moins de cinq ans après leur acquisition, le crédit d’impôt est repris et le bénéfice du crédit d’impôt disparaît pour le futur en cas de cession à l’issue du délai de 5 ans prévu par la loi.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 22 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 8.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Avis défavorable sur l’amendement n° 9, qui substitue aux assouplissements apportés au pacte Dutreil un crédit d’impôt pour les banques au titre des avances remboursables ne portant pas intérêt consenties pour la reprise d’une entreprise. Or la modernisation du « Dutreil » paraît aujourd’hui indispensable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L’amendement n° 16 rectifié revient sur les dispositions adoptées la semaine dernière par notre commission et réduit la durée totale de conservation des titres, qui passerait de 10 ans à 8 ans : à trop assouplir le dispositif Dutreil, nous risquons une inconstitutionnalité. J’aurais d’ailleurs souhaité une analyse du Conseil d’État pour éclairer nos débats. Comme nous avons déjà divisé la fiscalité par trois, je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat. À titre personnel, je voterai contre l’amendement.

M. Claude Nougéin. – Cet amendement est porté à la fois par la Délégation aux entreprises et par les auteurs de la proposition de loi. Le but de cette loi est sauver les entreprises, notamment les ETI. Si la fiscalité applicable aux TPE est très faible, tel n’est pas le cas pour les ETI. Dans les pays voisins, aucune imposition ne pèse sur les transmissions des actions de ces entreprises, actions qui sont, je le rappelle, non cotées. En France, elle se monte à 11 % pour les successions et à 5,5 % pour les donations : c’est rédhibitoire lorsque les montants sont importants. En outre, il s’agit de payer des impôts sur des sommes virtuelles, puisque les actions ne sont pas cessibles. Parfois, il n’y a pas d’autre choix que de vendre l’entreprise. En passant de six à huit ans, nous avons allongé les délais de détention des actions de l’entreprise, en contrepartie des 90 % d’exonération. En revanche, il ne nous apparaît pas opportun de passer de huit à dix ans. Nous proposons donc d’en revenir à notre

texte initial : nous verrons bien ce qu'en dira le Conseil constitutionnel, dont les décisions sont parfois surprenantes.

M. Marc Laménie. – Je suis favorable à cet amendement qui nous est présenté après un long travail de la Délégation aux entreprises.

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

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Dans le texte initial, les auteurs de la proposition de loi avaient proposé une définition de la holding animatrice spécifique au dispositif Dutreil. La semaine dernière, nous avons adopté une définition commune à la holding animatrice en reprenant la définition actuelle, complétée par deux ajouts relatifs aux points récemment tranchés par la jurisprudence : possibilité pour la holding d'être animatrice sans animer la totalité de ses participations et possibilité pour deux holdings de co-animer un groupe. L'amendement n° 29 assouplit considérablement la définition de la holding animatrice en introduisant des critères qui ne semblent pas assez précis. Je propose donc de rendre un avis défavorable, d'autant que certains critères diffèrent de la jurisprudence de la Cour de cassation. Pour ne prendre qu'un exemple, une holding serait désormais présumée animatrice dès lors qu'elle procure à ses filiales « des prestations de services de nature administrative, comptable, financière, juridique, immobilière ou de toute autre nature » et ce alors même que la jurisprudence n'a jamais considéré que ce critère soit suffisant pour établir à lui seul le caractère animateur de la holding.

Je vous propose de nous en tenir à la rédaction de la commission des finances.

M. Claude Nougéin. – Le sujet est complexe : l'administration fiscale donne des interprétations variables des holdings animatrices. C'était d'autant plus grave lorsque l'ISF était en vigueur. La Délégation aux entreprises a repris la proposition du Conseil supérieur du notariat et du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables. Nous avons également tenu compte de la jurisprudence de la Cour de cassation. Nous souhaitons revenir à notre texte.

M. Bernard Lalande. – Des règles claires sont nécessaires. Les spécialistes du montage fiscal ou social utilisent le flou des textes. Le Conseil national des barreaux appelle de ses vœux une définition claire de la société animatrice. Ce serait plus sain que d'attendre de l'administration fiscale qu'elle s'érige en arbitre, d'autant que ses interprétations varient. Cet amendement complète utilement l'article 8.

M. Emmanuel Capus. – Je suis d'accord avec les orateurs précédents. Le Conseil national des barreaux a proposé une définition que la Délégation a reprise à son compte. Lors de la dernière loi de finances, j'avais d'ailleurs déposé un amendement en ce sens. Il est urgent de rétablir la sécurité juridique : cette notion est essentielle, mais elle n'est pas définie ! On ne peut s'en remettre à la jurisprudence de la Cour de cassation : il nous revient d'écrire la loi.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Demain, j'inviterai le Gouvernement à réactiver un groupe de travail qui s'est arrêté en 2014 et qui devait donner une définition précise des holdings animatrices. La définition que nous avons adoptée la semaine dernière purge les deux cas de conflits récurrents entre l'administration et les contribuables. Laissons les services de l'administration fiscale se pencher sur cette question.

M. Emmanuel Capus. – Je crains que nous n’avancions guère si nous laissons l’État travailler sur cette définition. D’année en année, la parution de la circulaire est reportée.

M. Bernard Lalande. – Présentons l’amendement : nous verrons bien la réaction du Gouvernement qui risque de s’y opposer.

Mme Nathalie Goulet. – Il ne s’agit que d’une proposition de loi sénatoriale, destinée à évoluer et dont nous ne connaissons pas l’avenir à l’Assemblée nationale. Votons cet amendement qui servira de base de travail lors de la prochaine loi de finances ou du prochain groupe de travail.

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – La loi ne doit pas tout dire. Je demanderai demain à la ministre de réactiver le groupe de travail pour disposer d’un cadre réglementaire précis. La définition présentée dans cet amendement ne me semble pas suffisamment robuste. Je demeure donc très réservée à l’égard de cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 29.

Article additionnel après l’article 8

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L’amendement n° 27 prévoit un rapport sur la transmission d’entreprise en cas de décès : comme je vous l’ai dit la semaine dernière, il n’existe aucune statistique en ce domaine. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 27.

Article 11

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Je suis défavorable à l’amendement n° 10 car il est contraire à l’objet de l’article 11 : il fait subsister une différence de taux de droit d’enregistrement très significative entre les actions et les parts sociales. En outre, l’objectif poursuivi, consistant à favoriser les reprises internes, est déjà atteint par plusieurs autres dispositions de la proposition de loi, en particulier les articles 17 et 18.

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

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L’amendement n° 23 alourdit considérablement la fiscalité qui pèse sur les cessions d’actions, qui serait multipliée par 30. Par le passé, les taux avaient été réduits significativement pour éviter la non-déclaration des cessions, ce qui privait l’État de recettes fiscales et fragilisait juridiquement les cessions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 23.

L’amendement de coordination n° 32 est adopté.

Article 12

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – L’amendement n° 11 supprime un dispositif utile pour encourager le réinvestissement des plus-values dans l’économie, en particulier dans les PME. Avis défavorable.

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

L'amendement de coordination n° 33 est adopté.

Article 13

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – La semaine dernière, je vous avais exposé les difficultés de mise en œuvre de cet article. Nous l'avons néanmoins adopté sous réserve qu'une meilleure rédaction soit proposée pour éviter de tomber sous le coup de l'article 40. Tel n'a pas été le cas, d'où les amendements de suppression n° 4 et 12 auxquels je suis favorable. Je propose d'ailleurs moi-même un amendement de suppression, le n° 34.

Demain, j'inviterai Mme la ministre à s'intéresser à la question de la transmission des entreprises agricoles, que ce soit dans la loi issue des États généraux de l'alimentation ou dans le projet de loi de finances.

Mme Nathalie Goulet. – Les organisations représentatives des agriculteurs considèrent que cet article crée trop de disparités dans les statuts. Il convient de poursuivre le travail, mais aussi de supprimer cet article qui se révèle dangereux.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 4 et 12.

L'amendement n° 33 est adopté.

Article 18

Mme Christine Lavarde, rapporteure. – Les amendements identiques n° 15 et 24 suppriment l'alinéa 3 : ils maintiendraient donc la condition relative à la conclusion préalable d'un accord d'entreprise pour le bénéficiaire du crédit d'impôt pour reprise interne.

Cet article assouplit les conditions d'octroi du crédit d'impôt mais en aucun cas ne revient sur la nécessité d'un accord d'entreprise, qui pourra intervenir postérieurement au crédit d'impôt. Il s'agit ici d'un simple assouplissement de calendrier pour éviter de freiner la transmission d'une entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 15 et 24.

Contrôle budgétaire – Bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) – Communication

M. Vincent Éblé, président. – Notre collègue Marc Laménie, rapporteur spécial des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation », va nous présenter une communication sur le bilan de l'action de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

M. Marc Laménie. – Je vais brièvement vous présenter les résultats du contrôle que j'ai réalisé sur l'action de la CIVS. Il s'agit d'une commission administrative placée auprès du Premier ministre, dont la création remonte à la fin de 1999. Elle est chargée de traiter les demandes individuelles de réparation des spoliations qui lui sont adressées par les victimes et les ayants-droit en accordant des indemnisations ou en promouvant des restitutions.

Sa création, intervenue dans un contexte national marqué par les suites de la déclaration du président Jacques Chirac sur le rôle de la France pendant l'Occupation, résulte de l'une des recommandations de la mission présidée par Jean Mattéoli qui, à partir de 1997, a repris le dossier des spoliations antisémites. Le retour de ce dossier s'inscrivait lui-même dans un contexte international marqué par un flux très nourri de plaintes relatives à des spoliations rémanentes.

Il peut sembler un peu curieux de s'intéresser à la CIVS dans la mesure où la charge budgétaire que représente la commission n'est plus aujourd'hui que de 7 millions d'euros, à comparer avec des dépenses d'indemnisation qui, depuis sa création, ont dépassé 500 millions d'euros.

Cependant, un bilan est d'autant plus justifié que le maintien de la commission paraît avoir été remis en cause lors d'une réunion interministérielle tenue au premier trimestre. Ce type de projet n'est pas nouveau puisque, dès 2009, la suppression de la commission avait été envisagée. Elle avait été finalement écartée et on doit s'en féliciter puisqu'aussi bien, depuis, plus de 70 millions d'euros d'indemnisation ont été accordés aux demandeurs. La suppression de la CIVS, si elle était intervenue, aurait été une faute, et elle le serait encore aujourd'hui même s'il convient de mieux adapter la CIVS aux enjeux présentés par la dette de réparation rémanente.

Permettez-moi un bref retour en arrière à l'époque où la création de la CIVS a été décidée. Au terme d'un travail de très grande ampleur présenté dans un rapport de plus de 3 000 pages, la mission Mattéoli a abouti à des conclusions inédites établissant l'ampleur de la dette de réparation des spoliations antisémites. Cette dette résultait d'un solde entre les spoliations massives commises pendant l'Occupation et des réparations, certes importantes, mais incomplètes intervenues après la Libération. Au fond, c'est cette dette rémanente qui a justifié la création de la CIVS. Je ne vais pas entrer dans les détails, vous renvoyant au rapport écrit. Mais, je voudrais faire ressortir quelques faits saillants dans la mesure où ils exercent encore aujourd'hui une influence sur l'activité de la CIVS.

Premier élément : la spoliation a été massive tant par les personnes touchées que du point de vue de leurs possessions. Ce fut réellement une persécution par les préjudices. Spoliations matérielles, spoliations financières aussi. Aryanisation économique, mais également confiscation des appartements et des baux, blocage des comptes, toute la gamme en somme.

Deuxième élément : les réparations mises en œuvre après la Libération n'ont pas été négligeables, mais elles n'ont pas permis de restaurer pleinement les victimes dans leurs droits de sorte qu'une dette nette certaine de réparation subsistait à l'issue de la courte période pendant laquelle les victimes purent bénéficier de procédures spéciales. La brièveté des délais accordés alors que la situation était des plus confuses, certaines exigences disproportionnées avec les possibilités des victimes, la portée limitée de certains mécanismes de réparation se sont conjugués pour limiter le retour à une pleine justice. Par ailleurs, de très graves erreurs, je dirais même des fautes, ont pu être alors commises. J'en exposerai une, dont les prolongements jettent une ombre portée sur une dimension très forte d'enjeux de la réparation des spoliations antisémites. Elle est intervenue dans le domaine des œuvres d'art. À la suite de la Libération, quelque 60 000 objets d'art et de culture sont revenus en France et placés sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. Une partie seulement de ces objets, sans doute 45 000, ont été restitués par une commission des récupérations artistique. Ceci fait là aussi dans de très brefs délais, les œuvres restantes ont connu le sort suivant. Un peu plus de

2 000 ont été réservées par une commission des choix artistiques. Ces œuvres sont désormais connus sous le nom de MNR, sigle qui signifie « Musées nationaux récupération ». Le reliquat, soit un peu plus de 14 000 objets, a été remis au service des Domaines, qui, les a vendus. Or, ces œuvres étaient sans doute pour l'essentiel des objets massivement spoliés. Il est aisé d'en tirer la conclusion qui s'impose. La France a massivement vendu des œuvres spoliées. Il faut ajouter que toute cette affaire de restitution artistique a été marquée par des incidents très graves sur lesquels la lumière n'a été que très partiellement faite.

Dernier élément : l'état de nos connaissances. Les travaux de la mission Mattéoli ont abouti à une certitude. La dette de réparation restant à la fin des années 90 demeurait élevée, d'autant plus que, depuis le début des années 50, rien n'avait été accompli pour la réduire.

Cependant, la mission avait concédé que ses travaux comportaient des insuffisances. Elle avait recommandé un approfondissement systématique des études, recommandation qui n'a pas été suivie d'effets.

En revanche, des études ponctuelles doivent être évoquées parce ce qu'elles ont pu révéler des contours de la dette de réparation subsistante. Je mentionne, en particulier, les travaux relatifs aux circuits de la spoliation artistique qui ont permis de renouveler le regard sur ces spoliations et ont confirmé l'existence d'un très vaste « musée disparu ». Il faut également mentionner les travaux réalisés sur le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, à sa demande, qui ont permis d'inventorier pour la première fois le problème des comptes en déshérence.

J'en viens à mes observations sur la commission. Le bilan de la CIVS permet d'établir son utilité, mais conduit à faire ressortir certaines faiblesses.

Utile, la CIVS l'a certainement été en permettant d'attribuer une réparation à plus de 47 000 victimes ou ayants-droit. Le niveau des indemnisations a atteint plus de 500 millions d'euros, dont une partie n'a pas impacté le budget de l'État, puisqu'elle a été supportée par les banques du fait de l'accord conclu entre la France et les États-Unis à Washington en 2001.

Utile, la CIVS l'est encore, parce qu'elle a permis de compléter les indemnisations trop étroites accordées dans le cadre d'autres procédures, en particulier dans le cadre de la procédure mise en œuvre tardivement en Allemagne. La CIVS a ainsi accordé plus de 72 millions d'euros au titre des compléments d'indemnisation.

Utile, la CIVS l'est toujours, nonobstant la réduction des indemnisations qu'elle prononce. Elle rend encore un nombre significatif de recommandations, et, surtout, elle est encore saisie chaque année de dossier aux enjeux individuellement très élevés.

Je conclus sur les apports de la CIVS en indiquant que la commission est considérée comme la manifestation probante que la France respecte ses engagements internationaux, ce qui n'est pas rien.

Face à l'actif de la CIVS, il faut néanmoins évoquer des faiblesses.

J'évoquerai d'abord un regret lié au choix de ne pas indemniser les pertes de revenus liées aux interdictions professionnelles, qui ont pourtant considérablement pénalisé leurs victimes.

Par ailleurs, certaines méthodes d'évaluation des préjudices ont pu être contestées. Il en va ainsi de l'estimation aux conditions économiques de la période où est intervenue la spoliation. Du fait de la création tardive de la commission, le préjudice n'a pu être indemnisé que des années après la commission des faits, l'évaluation à la date de la spoliation, pendant une période très troublée, conduit à minorer les indemnités versées par rapport à un choix alternatif.

Autre motif d'insatisfaction, l'existence d'un stock de demandes encore élevé et, plus encore, l'inclusion dans ce stock de demandes très anciennes. La plus vieille affaire date de 2002, ce qui est évidemment beaucoup trop.

Le volet le plus critiquable de l'action de la commission semble être celui des objets d'art et de culture.

Il a certes donné lieu au prononcé de 35,8 millions d'euros d'indemnisations, mais, outre que ces indemnités sont un peu en trompe-l'œil, elles ne peuvent occulter le problème majeur de la réparation de ces spoliations, à savoir le très maigre bilan des restitutions.

3 070 indemnisations ont été accordées pour 35,8 millions d'euros, donc, mais, en réalité, deux indemnisations ont, à elles seules, mobilisé plus de 30 millions d'euros. C'est dire que la plupart des dossiers ont donné lieu à des indemnités dérisoires, révélant sans doute que les indemnisations accordées par la CIVS n'ont intéressé que des objets de peu de valeur.

Trompe-l'œil, mais aussi cache-misère, dans la mesure où, dans le domaine des spoliations artistiques, c'est bien la restitution qui est le moyen de réparation approprié. L'indemnisation ne satisfait pas le demandeur et elle ne peut satisfaire l'intérêt public. Elle conduit en effet à consacrer des détentions qui, pour un assez grand nombre, sont gravement illégitimes ou proviennent de transactions qui n'auraient jamais dû être conclues. Il est choquant que le contribuable soit ainsi amené à financer de telles détentions.

Il faut le constater, les restitutions effectuées sous l'égide de la CIVS ont été particulièrement peu nombreuses. Au début de mon travail, on n'en comptait qu'une douzaine. Quelques autres sont intervenues depuis.

Mais, le bilan est famélique, et ce quelle que soit la référence à la dette de réparation que l'on choisit.

La plus immédiatement utilisée, ce sont les MNR, soit, je le rappelle, plus de 2 000 œuvres en dépôt dans les musées nationaux. La situation de ces œuvres, dont l'analyse n'a longtemps pas été faite, défie l'entendement, alors même qu'elles ont été placées auprès des musées nationaux pour être restituées. Quand on ajoute qu'un certain nombre d'entre elles ont purement et simplement disparu, on reste sans voix. Mais, en réalité, la référence qui conviendrait est beaucoup plus large.

J'en viens à mes recommandations. J'en exposerai quelques-unes.

J'indique au préalable que, pendant le cours de mes travaux, le Congrès des États-Unis a voté une loi bipartisanne, portée par deux sénateurs éminents, qui vise à vérifier le respect de leurs engagements par les États signataires de la déclaration de Térézin du 30 juin 2009 sur le devoir de réparation des spoliations antisémites. La France doit reprendre l'initiative.

Il s'agit, pour l'essentiel, de créer une « CIVS augmentée », l'inaction n'étant pas une option.

Ce serait d'abord une CIVS capable d'une démarche plus active, ce qui implique un élargissement de la mission.

Il s'ensuit une proposition majeure, celle de doter la CIVS d'une capacité plus large d'intervention, ce qui suppose de la doter d'une capacité d'autosaisine. La constitution au sein de la CIVS d'un collège réunissant les parties prenantes de la réparation des spoliations permettrait d'incarner la haute valeur morale de sa mission.

Par ailleurs, en relation avec l'élargissement de sa mission, il convient de doter la CIVS des moyens de créer les conditions d'une pleine réussite de la mission d'apurement de la dette de réparation subsistante.

Il faut que la commission puisse bénéficier d'une meilleure information sur celle-ci. Je recommande, en particulier, que la CIVS puisse être destinataire d'une obligation de signalement, adaptée à son objet, décalquée des obligations faites aux professionnels dans le cadre des régulations mises en œuvre par le conseil des ventes volontaires et par Tracfin.

En outre, le travail sur les données doit être radicalement amélioré, ce qui suppose une mise à niveau de la connaissance sur la provenance des biens pour lesquels il existe une forte présomption d'incomplétude de cette connaissance. Pour les objets d'art et de culture, des recherches de provenance doivent être entreprises incessamment sur les collections publiques, mais aussi sur les grands fonds privés. L'accès aux archives pertinentes doit être facilité, un large droit de communication étant aménagé au profit de la commission.

Il convient également d'aménager les suites données à la découverte d'œuvres spoliées. Deux obstacles à des restitutions effectives doivent être levés. L'inaliénabilité des collections publiques prévue au code du patrimoine doit être mise de côté lorsque l'origine spoliatrice est clairement établie. Par ailleurs, la recherche des ayants droit, qui peut receler d'immenses difficultés, doit pouvoir être favorisée par la constitution de sites consultables par Internet, sur le modèle du site Cyclade tenu par la Caisse des dépôts et consignations dans le prolongement de la loi sur les comptes en déshérence.

Enfin, il convient de structurer fortement l'échelon international. J'ai mentionné l'initiative du Congrès des États-Unis. Je souhaite que la France puisse prendre l'initiative d'une institutionnalisation de la coopération internationale sur le modèle du GAFI, afin d'exercer l'action coordonnée et volontariste dans un domaine qui, par nature, a une forte dimension internationale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie notre collègue Marc Laménie de la qualité de son travail. C'est un des grands scandales de l'histoire de notre République. Les recherches n'ont pas été faites par les musées nationaux. Quant aux comptes bancaires, il a fallu attendre très longtemps. J'ai l'impression que l'on attend que ce sujet ne soit plus d'actualité, avec la disparition des derniers survivants ou de leurs descendants directs. La France ne fait pas ce qu'il faut.

M. Philippe Dallier. – Je m'associe aux remerciements de notre rapporteur général. La façon dont la République a traité ce problème a longtemps été scandaleuse. A-t-on

une idée de la valeur des encours des comptes bancaires spoliés ? A-t-on une idée de l'horizon au terme duquel toutes les réparations auront été mises en œuvre ?

M. Éric Bocquet. – Pour plagier Georges Brassens, je dirai que « le temps ne fait rien à l'affaire », un scandale reste un scandale. A-t-on un inventaire exhaustif des œuvres encore en déshérence ?

J'ai entendu que la France avait vendu des œuvres spoliées ? Comment est-ce possible ? Y en aurait-il dans les ports francs de Genève ? Il faut dire que la Suisse a eu une attitude assez trouble à ce sujet.

Je remercie le rapporteur spécial pour son rapport et j'ai une pensée pour les travaux de notre ancienne collègue Corinne Bouchoux, qui font autorité, et qui pourraient nous inspirer pour traiter ce problème.

M. Gérard Longuet. – Je remercie à mon tour notre collègue Marc Laménie.

Est-ce que les ventes à vil prix sont considérées comme des spoliations ?

La CIVIS peut-elle jouer le rôle d'archiviste pour nous permettre d'avoir accès à une meilleure information ?

J'ai vu récemment un documentaire sur les relations de Gabrielle Chanel avec la famille Wertheimer sous l'Occupation. C'était assez instructif sur la façon dont nombre de nos compatriotes, dont certains illustres, ont pu se comporter durant cette période.

M. Alain Houpert. – J'ai un sentiment d'amertume et de honte quand j'apprends que la France a osé vendre des biens spoliés. Il serait tout à son honneur de faire maintenant avancer cette cause.

M. Thierry Carcenac. – C'est un travail très intéressant qu'a mené Marc Laménie.

A-t-on une idée sur les logements ? Quels sont les moyens humains et financiers de la CIVIS ?

M. Emmanuel Capus. – Quelles conséquences ont été tirées du rapport très précis de Corinne Bouchoux ? Je suis sidéré d'apprendre qu'il reste à réparer des confiscations bancaires.

M. Marc Laménie. – Je n'imaginai pas l'ampleur de la dette de réparation au début de mes travaux.

Il est de plus en plus compliqué de retrouver tous les ayants droit, car d'autres pays sont concernés.

Philippe Dallier, il est très difficile d'estimer le montant des sommes en cause. Il faut encore mener des travaux d'investigation en y mettant les moyens adéquats.

Éric Bocquet, vous avez raison, le travail de Corinne Bouchoux était remarquable. Il nous a d'ailleurs aidés dans nos recherches et j'ai eu des échanges avec notre ancienne collègue. Il semble que les Allemands pensent qu'il y aurait 50 000 œuvres concernées dans

leurs musées. Du côté de la France, aucune estimation n'est disponible et pour cause, nous ne nous sommes pas donné les moyens d'un tel inventaire.

Gérard Longuet, les ventes à vil prix sont effectivement considérées comme des spoliations.

Thierry Carcenac, je n'ai pas les chiffres précis sur les logements et là encore il nous faut avancer dans cette connaissance.

Alain Houpert, Emmanuel Capus, le problème est d'arriver à mieux identifier les préjudices. En tout cas, je vous remercie tous de l'attention que vous avez portée à ce sujet qui a tant concerné la France et sur lequel elle doit se montrer pleinement responsable. Quant aux moyens de la CIVS, il faudra les adapter à sa nouvelle mission.

La commission des finances donne acte de sa communication à M. Marc Laménie, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Rapport annuel de l'AMF - Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons ce matin M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers, pour nous présenter son rapport au Président de la République et au Parlement, établi en application de l'article L. 621-19 du code monétaire et financier.

Nous avons le plaisir de l'entendre pour la première fois dans ses nouvelles fonctions, après l'audition préalable à sa nomination, que nous avons menée le 17 juillet l'année passée.

M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers. – Conformément à l'article 22 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, je rends compte devant votre commission de l'activité 2017 de l'Autorité des marchés financiers (AMF). J'évoquerai également quelques grands enjeux de régulation financière auxquels nous sommes confrontés.

Comme vous le savez, le code monétaire et financier donne à l'AMF la mission de veiller à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers et tous autres placements donnant lieu à appel public à l'épargne, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés financiers. Pour ce faire, elle travaille naturellement en étroite collaboration avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) – nous partageons de nombreuses responsabilités –, ainsi qu'avec ses homologues étrangers, bilatéralement ou dans le cadre de l'Autorité européenne des marchés financiers, communément appelée ESMA, ou de l'Organisation internationale des commissions de valeurs.

Pour exercer ses missions, l'AMF est structurée comme suit : quatre départements opérationnels ciblés et quatre départements transversaux.

Le premier pôle s'intéresse aux opérations et aux informations données par les sociétés cotées ; le deuxième pôle, c'est ce que l'on appelle le département des marchés, qui surveille les transactions sur les marchés ; le troisième pôle, c'est le département de la gestion d'actifs, qui réglemente et surveille la gestion collective ; le quatrième pôle, c'est le département des relations avec les particuliers, qui suit la commercialisation des produits.

Je serai plus bref sur les quatre départements transversaux. La direction internationale, qui porte la voix de l'AMF dans les enceintes internationales et structure les relations bilatérales ; le département des enquêtes et contrôles sur les possibles abus de marché ; la direction juridique, qui a une cellule indépendante dédiée au soutien de la commission des sanctions de l'AMF ; enfin, il y a la direction support, qui représente près de 20 % des effectifs de l'autorité.

Je voudrais maintenant revenir sur les quatre défis qui nous avons à relever.

Il y a d'abord l'enjeu de la supervision européenne, puis l'enjeu lié à la mise en place de nombreuses réglementations nouvelles dans le domaine financier, ensuite l'enjeu de l'innovation financière, avec les problèmes soulevés par la commercialisation de produits toxiques, et, enfin, l'enjeu d'une filière répressive à l'épreuve de la protection des données.

Vous le savez, l'émergence d'une véritable supervision européenne des marchés de capitaux constitue un de nos principaux axes stratégiques. Elle est indispensable à l'institution d'une véritable union des marchés de capitaux, et elle est nécessaire pour que l'Union européenne (UE) soit un ensemble cohérent face aux pays tiers, au premier rang desquels figurera prochainement le Royaume-Uni. Cela passe nécessairement par un renforcement du rôle de l'ESMA en tant que superviseur direct, plus généralement en tant qu'autorité effectivement capable d'imposer aux autorités nationales une mise en œuvre homogène de règles communes, et, enfin, en tant qu'interlocuteur principal des autorités des pays tiers, en particulier dans le cadre d'accords d'équivalence. Des propositions de la Commission européenne vont dans cette direction : il y a un projet de réforme des trois autorités de supervision sectorielle européenne qui revisite les pouvoirs, la gouvernance et les moyens de l'ESMA, et un projet de réforme de la réglementation EMIR (*European market and infrastructure regulation*), qui revisite les modalités de supervision des chambres de compensation de l'UE et des chambres de compensation des pays tiers qui seraient considérées comme équivalentes.

Or ces deux projets, pourtant d'une ambition modeste – on est très loin de la constitution du mécanisme de supervision unique bancaire –, ne recueillent qu'un soutien modéré des pays membres, la plupart d'entre eux privilégiant en fait le *statu quo*, qui assoit leur légitimité nationale. On risque donc d'aboutir tardivement à des réformes limitées qui ne permettront pas de mettre fin aux interprétations nationales contradictoires des réglementations européennes ni d'avoir une approche européenne cohérente des relations avec le Royaume-Uni.

Cela vaut naturellement en premier lieu pour la gestion d'actifs et la fourniture des services d'investissement. Plus généralement, le Brexit, qui devrait avoir un rôle d'électrochoc pour revoir en profondeur l'architecture institutionnelle et faire de l'UE une zone financière cohérente attractive et puissante, ne joue pas vraiment ce rôle actuellement.

C'est regrettable, car l'Union a beaucoup à perdre à un moment où son principal centre financier la quitte et où le dynamisme des grands établissements américains n'a jamais été aussi affirmé.

J'en viens aux réglementations concernant les marchés financiers, dont l'élaboration puis la mise en œuvre se sont trouvées décalées par rapport aux réglementations concernant les établissements de crédit et les assurances. On arrive sur les marchés financiers avec un décalage et une accumulation de nouvelles réglementations qui bouleversent en profondeur l'exercice du métier de la finance.

Nous avons la directive sur les marchés d'instruments financiers 2014/65/EU dite « MIFID 2 » (*Markets in Financial Instruments Directive*), qui est destinée à améliorer le fonctionnement des marchés financiers en améliorant la transparence et l'information lors la commercialisation de produits financiers. Ce texte a été voté, mais il y a aussi les projets non finalisés, car toujours dans la main du législateur : c'est le cas du *crowdfunding*, de la cotation des PME, de la résolution des chambres de compensation, ou encore du régime prudentiel des entreprises d'investissement.

Il faut néanmoins toujours avoir en tête leur objectif : rendre les marchés plus efficaces, en améliorant la transparence et les mécanismes de formation des prix ; rendre les intervenants plus résistants face aux chocs et mieux protéger les investisseurs *in fine* ; favoriser l'émergence de l'Union des marchés de capitaux.

À côté de succès évidents, on peut rester perplexes devant certaines évolutions. Je vais prendre le cas de MIFID 2, qui est une réforme d'une ampleur considérable. Son ambition est de ramener sur des structures plus transparentes les transactions et de réduire la place des transactions de gré à gré et des *dark pools*, systèmes privés d'échanges de valeurs mobilières. Cette réduction est effectivement intervenue, mais elle ne s'est pas faite au profit de plateformes multilatérales classiques et, en particulier, au profit des plateformes réglementées. Elle s'est faite au bénéfice d'internalisateurs systématiques, ceux que l'on appelle des teneurs de marché, qui, en principe, mettent leurs comptes propres en face des opérations des clients, au contraire des plateformes multilatérales, dans lesquelles les offres et les demandes sont appariées. On assiste à l'émergence de nouvelles techniques d'enchères. Je ne suis pas sûr, à ce stade, que la transparence y ait gagné.

Le troisième enjeu que je voulais mentionner ce matin, c'est l'équilibre à trouver entre l'encouragement nécessaire de l'innovation et la lutte contre les placements toxiques.

En 2017, nous avons pu récolter dans ces matières les premiers fruits du nouveau cadre réglementaire introduit par la loi Sapin II – l'interdiction de la publicité, en particulier, pour les options binaires et pour les contrats de différence (CFD) à fort effet de levier –, ainsi que des efforts effectués par l'AMF, largement relayés par les médias, pour alerter et éduquer les épargnants. Mais c'est un terrain sur lequel les offres se renouvellent sans cesse, et, après la vague du *Forex*, après la vague du diamant d'investissement, les crypto-actifs ont pris le relais. Au cours des quatre premiers mois de l'année, sur les plus de 4 000 demandes traitées par notre centre « épargne infos service », 700 ont concerné les crypto-actifs, avec près de 250 réclamations ou signalements faisant état de 9 millions d'euros de pertes.

Nous nous réjouissons donc que l'ESMA ait décidé de mobiliser, pour les options binaires à compter du 3 juillet et pour les CFD les plus risqués à compter du 1^{er} août, les nouveaux pouvoirs introduits par MIFID 2, qui permettent à l'autorité européenne d'interdire

de façon temporaire, en l'espèce trois mois, la commercialisation de produits financiers dangereux. Le même texte donne d'ailleurs ce pouvoir d'interdiction de commercialisation aux autorités nationales, mais sans son caractère temporaire ; nous verrons donc le moment venu comment nous prendrons le relais de l'ESMA, mais je n'exclus pas que certains pays suppriment tout simplement l'interdiction sur leur territoire.

Je profite de ma présence devant votre commission pour plaider en faveur d'une extension du champ d'application des dispositions de la loi Sapin II, qui, au-delà du Forex et des options binaires, nous permettrait de demander également le blocage de l'accès aux sites proposant de façon illicite des investissements en biens divers.

Le dernier enjeu, c'est la menace que constitue pour notre filière répressive une application non proportionnée des dispositions relatives à la protection des données individuelles. Le Conseil constitutionnel a considéré en juillet 2017 – en fait, il l'avait déjà dit clairement en 2015 – que l'encadrement par la loi du recours par l'AMF aux données de connexion, les fadettes, n'était pas suffisant pour garantir la protection des droits individuels. Il a laissé à l'État jusqu'à la fin de cette année, donc presque 18 mois, pour mettre en place un cadre adapté. Le projet est désormais techniquement finalisé et il y a, j'y insiste, urgence à prendre les mesures qui permettront de conserver cette source précieuse d'indices permettant de poursuivre les délits d'initiés.

De même, il importe que les échanges de données que nous avons avec les autorités des pays tiers dans le cadre de nos enquêtes respectives perdurent dans le cadre de la nouvelle réglementation européenne issue du « Règlement général sur la protection des données » (RGPD), qui est entrée en vigueur le mois dernier. Nous suivons de près l'issue des travaux menés entre l'Organisation internationale des commissions de valeurs et l'autorité européenne qui a désormais en charge la protection des données, pour normaliser le cadre dans lequel se situe nos échanges. Nous analyserons de façon extrêmement précise la version finale, qui est parue hier, des lignes directrices concernant la portée des dérogations, en particulier la dérogation « pour motif important d'intérêt public ». Nous devons vraiment veiller collectivement à ce que la réglementation des données personnelles ne fasse pas le lit de la délinquance financière.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous remercie de cet exposé, qui complète utilement le rapport de l'AMF. J'ai trois questions à vous poser. La première concerne l'application de la règle *non bis in idem*, qui a interdit de poursuivre des agissements illégaux sur un plan à la fois administratif et judiciaire. Ce sujet va être prochainement d'actualité avec la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, où nous aurons à traiter du « verrou de Bercy ». Quel bilan tirez-vous de la nouvelle procédure ? Dans les annexes de votre rapport, je vois que des affaires transmises à la justice en 2004 et 2006 ont été jugées respectivement en 2017 et en 2015. Le bilan judiciaire n'est donc pas très brillant. Pour ma part, je persiste à penser que la sanction administrative est parfois plus efficace que la sanction judiciaire, même si cette dernière, notamment les peines d'emprisonnement, le plus souvent avec sursis, a aussi des vertus dissuasives.

Ma deuxième question porte sur les produits exotiques. Est-ce que vous pensez que l'interdiction de la publicité est efficace et quel bilan tirez-vous de la fermeture des sites qui en proposent ?

Enfin, ma dernière question porte sur le Brexit. Est-ce que vous considérez qu'aujourd'hui la France a un dispositif suffisamment attractif ? Nous avons pu constater que

des sociétés 100 % asiatiques pouvaient avoir un agrément luxembourgeois pour accéder librement au marché européen, sans réelle présence dans l'UE.

M. Vincent Éblé, président. – Je souhaite vous interroger sur ce qu'il est convenu de désigner par un magnifique anglicisme, je veux parler du *crowdfunding*. En bon français, on parlera de financement participatif.

La Commission européenne a publié au printemps dernier une proposition de règlement européen qui devrait permettre la mise en œuvre transfrontière d'offres de financement participatif. Cette proposition apparaît néanmoins en retrait sur certains points par rapport au cadre législatif français, puisqu'elle fixe, par exemple, un plafond de 1 million d'euros par offre sur 12 mois dans toute l'Union européenne. Est-ce que vous pouvez nous éclairer sur les négociations en cours et sur la position défendue par l'AMF ?

Mon second sujet concerne les fadettes. En juillet dernier, le Conseil constitutionnel a décidé de retirer à l'AMF le droit d'accéder aux fadettes dans le cadre de ses enquêtes, estimant que la procédure n'était pas assortie de garanties suffisantes. Un délai a toutefois été laissé au législateur pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée d'ici au 31 décembre 2018. Or nous sommes déjà en juin. Faut-il craindre que le délai soit dépassé ? Quel est selon vous le bon véhicule législatif ? Nous avons pensé à la loi « PACTE », mais sa présentation est sans cesse reportée. Si l'on ne parvenait pas à régler cette question dans les délais, quelles pourraient être les conséquences sur les enquêtes en cours ?

Enfin, pouvez-vous nous présenter l'évolution de vos moyens humains et financiers et les comparer aux moyens et compétences dont disposent les autres autorités de régulation de l'Union européenne ?

M. Robert Ophèle. – S'agissant de la règle *non bis in idem*, l'affaire a débuté par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Nous avons, à la suite de cette décision, défini une nouvelle procédure : dès qu'un dossier est prêt pour être présenté à la commission des sanctions, nous le soumettons au parquet national financier (PNF), qui l'accepte ou non. La possibilité d'encourir une peine privative de liberté s'avère dissuasive. Depuis que cette procédure a été mise en place, le PNF a accepté un dossier.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur combien ?

M. Robert Ophèle. – Sur une vingtaine. Toutefois la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a aussi rendu une décision récemment, qui ne va pas dans le même sens que la CEDH... La célérité de la procédure après la détection du fait litigieux est un élément essentiel de son efficacité. Or les éléments qui ralentissent la procédure sont nombreux. Beaucoup de dossiers ont en effet une dimension internationale : il faut du temps pour collecter l'information et mener l'instruction de l'affaire.

L'interdiction de la publicité sur les produits exotiques a constitué une étape importante. Les publicités illégales ont fortement diminué. Nous avons détecté moins de vingt publicités illicites depuis le début de l'année. Lorsque nous en détectons une, nous lançons une injonction pour faire fermer le site ; en cas de refus, nous saisissons la justice. Toutefois, nous n'avons ce pouvoir de fermeture de site qu'à l'égard des publicités pour des produits financiers. L'imagination étant sans limite, il est facile d'adosser les produits à des

sous-jacents divers comme des diamants ou des crypto-actifs, et il serait utile de pouvoir intervenir aussi sur les biens divers.

Nous avons aussi le pouvoir depuis le début de l'année d'interdire la commercialisation de certains produits dangereux. Nous privilégions à cet égard la voie européenne, beaucoup plus efficace car la plupart des plateformes ne sont pas localisées en France. Cette faculté est très efficace et nous souhaitons pouvoir aller encore un peu plus loin dans cette voie.

Nos contacts avec les intermédiaires financiers montrent que la place de Paris et la France sont attractives. Il y a un débat très virulent au niveau européen pour déterminer la nature et l'étendu des activités qu'il faut localiser au sein de l'Union européenne pour bénéficier du passeport permettant de commercialiser ses services dans l'ensemble de l'Union : suffit-il de localiser une simple adresse et d'y tenir une fois par an la réunion du conseil d'administration ? Ce sujet est très sensible, en particulier pour la gestion collective : pour commercialiser les Organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), il faut avoir des fonds immatriculés dans l'Union et la société de gestion doit être localisée dans l'Union. Si la localisation dans l'Union revient à y posséder un bureau en effectuant la gestion depuis une place extérieure, comme Londres par exemple, ce n'est pas satisfaisant. C'est aussi une question de maîtrise des risques. C'est pour cela que nous voulons donner à l'ESMA le pouvoir de définir un degré d'exigences minimales en matière d'installation, valables pour tous les pays, avec une capacité de contrôle. Cette idée a été perçue par certains de nos partenaires comme une forme d'ingérence dans les prérogatives nationales... La directive concernant les OPCVM est, en effet, une directive d'harmonisation minimale. Avec le Brexit, cette question devient encore plus sensible, mais la France ne baissera pas ses exigences. Pour nous, l'installation en Europe implique l'implantation d'un nombre substantiel d'activités. Les intermédiaires financiers sérieux ne souhaitent d'ailleurs pas avoir un superviseur qui accepte des contraintes trop légères. Vu les incertitudes qui entourent le Brexit, les banques n'ont pas encore défini la taille des équipes qu'elles localiseront dans l'Union européenne et pour certaines d'entre elles à Paris.

Le *crowdfunding* est révélateur du fonctionnement de l'innovation en Europe. Des initiatives en matière de *crowdfunding* ont été prises dans différents pays, puis on a pris conscience, après un certain temps, qu'un cadre européen serait plus pertinent : pouvoir récolter de l'épargne dans toute l'Union européenne pour financer des projets dans toute l'Union permettrait aux plateformes d'atteindre la taille critique pour devenir des intermédiaires forts. Le projet qui est sur la table, à l'évidence, ne le permet pas, avec un seuil à un million d'euros maximum par projet. La directive relative au prospectus prévoit que les États sont libres de fixer le seuil au-delà duquel ils peuvent exiger un prospectus, dans une fourchette comprise entre un million d'euros et huit millions d'euros. En France le seuil était à cinq millions d'euros, nous l'avons relevé à huit millions d'euros. Je rappelle qu'un prospectus est un document conséquent de plusieurs centaines de pages ; en-deçà du seuil, nous exigeons un document simplifié, contenant les informations essentielles. Ainsi pour le *crowdfunding*, le droit européen s'est calé sur la limite basse de la directive, à savoir un million d'euros. En France le seuil est actuellement à 2,5 millions d'euros lorsqu'il ne s'agit pas de prêts. Vu notre expérience du financement participatif, nous pensons que nous aurions avantage à aligner le seuil sur celui des prospectus, c'est-à-dire huit millions d'euros.

S'agissant des fadettes, l'AMF a préparé un texte robuste, prêt à être intégré dans tout support législatif qui serait approprié. Le projet de loi « PACTE » pourrait en être un, mais il n'est pas sûr qu'il puisse être voté avant la fin de l'année. On pourrait aussi envisager

une proposition de loi ou son inclusion dans un texte sur la fraude fiscale qui sera examiné en juillet au Sénat.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut toutefois veiller à ce qu’il y ait un lien avec l’objet du texte.

M. Robert Ophèle. – En tout cas, l’AMF est prête. Son texte remplit toutes les exigences du Conseil constitutionnel.

M. Vincent Éblé, président. – Et pour les enquêtes en cours ?

M. Robert Ophèle. – Depuis la décision du Conseil constitutionnel, nous avons réduit au maximum le recours aux fadettes, mais nous ne pourrons plus y recourir après la fin de l’année sans évolution législative. Les fadettes, qui permettent de retracer les échanges entre des personnes, sans toutefois les écouter, sont indispensables pour prouver d’éventuels délits d’initiés : montrer qu’une personne possédant une information privilégiée a appelé une personne qui a, par la suite, réalisé une opération financière douteuse, constitue un élément important dans un faisceau d’indices.

M. Vincent Éblé, président. – Il y a donc un risque que les enquêtes en cours soient annulées au motif de l’inconstitutionnalité du recours aux fadettes ?

M. Robert Ophèle. – En effet.

S’agissant du budget, les comptes de l’AMF ont été clôturés en perte de sept millions d’euros en 2017. Dans la loi de finances pour 2018, le législateur nous a donné la capacité de percevoir des contributions volontaires. Nous sommes en train de réaliser un projet informatique d’ampleur qui modifiera la manière dont on échange avec l’industrie de la gestion. Nous avons signé avec l’Association française de la gestion financière (AFG) un contrat selon lequel les gestionnaires nous verseront six millions d’euros par an pendant cinq ans, ce qui couvrira le coût de ce projet et augmentera les recettes conservées par l’AMF. Je rappelle que les contributions que nous prélevons sur nos assujettis sont supérieures au plafond que le législateur nous autorise à conserver ; nous en reversons donc une grande partie au budget général de l’État. Il restera donc toujours une perte d’un million d’euros. Nos besoins en informatique étant importants, notre dotation aux amortissements est amenée à augmenter au cours des années à venir. C’est pourquoi j’ai engagé un dialogue avec l’État pour définir un cadre financier pluriannuel. Sans cela, nous serons à nouveau en perte les années prochaines, ce qui n’est pas admissible et nous forcerait à revoir nos moyens. La comparaison avec nos homologues étrangers est éclairante. L’AMF dispose de 470 agents. Au Royaume-Uni, la *Financial Conduct Authority (FCA)* a 3700 agents, et en a recruté 620 depuis 2014. Quant à la *Prudential Regulation Authority (PRA)*, elle en compte 1400, contre 1000 pour l’ACPR en France. Les superviseurs britanniques ont beaucoup recruté pour assurer la crédibilité de la place britannique. La Commission nationale pour les sociétés et les opérations de Bourse (Consob) en Italie, qui a des missions similaires aux nôtres, a des moyens supérieurs, de l’ordre de 20 %. En Allemagne, la BaFin supervise à la fois les banques, les assurances, et les marchés financiers. Ses effectifs sont aussi beaucoup plus nombreux, de l’ordre de 50 % sur la supervision des marchés financiers. Son modèle est différent : là où nous recrutons pour des durées déterminées des personnes ayant déjà une expérience professionnelle, la BaFin recrute des fonctionnaires et ses fonctions support sont mutualisées.

M. Éric Bocquet. – Il est toujours intéressant d’entendre l’AMF qui connaît mieux que quiconque le monde de la finance et ses turpitudes... Pensez-vous, dix ans après la dernière crise financière mondiale, dont on paie encore les conséquences, ne serait-ce qu’à travers l’aggravation de l’endettement des États, que la situation se soit assainie, que toutes les mesures ont été prises, que tous les risques ont été évacués ? Certains économistes soulignent le risque d’une nouvelle crise financière : 340 000 milliards de dollars sont en circulation dans le monde, soit quatre fois le PIB mondial ; la finance parallèle, le *shadow banking*, représente 45 000 milliards de dollars d’encours et échappe à tout contrôle. La moitié des activités financières dans le monde sont gérés de cette manière et ce secteur est en plein développement. Quelle est votre coopération avec certains États connus pour leur opacité en matière financière comme le Luxembourg, la Suisse ou les îles Caïmans ?

Alain Minc disait en 2007, quelques mois avant l’éclatement de la crise de Lehman Brothers, que tous les voyants étaient au vert... Il a déclaré récemment qu’il ne s’attendait pas à une réédition de la crise de 2007 mais plutôt à une secousse boursière, dont les plus malins profiteront... On note des facteurs de déstabilisation des marchés financiers ces dernières années : l’assouplissement quantitatif des banques centrales, qui a entraîné une explosion de la masse monétaire en circulation dans le monde, le Brexit, etc. M. Jean-Claude Trichet a déclaré en janvier 2018 qu’une grave crise financière pointait à l’horizon : selon lui, les explosifs sont là et il ne manque que le détonateur. Qu’en pensez-vous ? De nouvelles bulles sont en création, sur la dette étudiante, le gaz de schiste, etc. L’intelligence artificielle constitue un autre facteur de risques. En même temps, les États et les entreprises privées sont fortement endettés. En cas de crise, les États auront-ils les moyens d’intervenir ?

M. Philippe Dominati. – Ma question portera sur l’attractivité de la place de Paris. Vous avez dit que vous ne comptiez pas baisser vos exigences en matière réglementaire. Cela a-t-il des conséquences pour notre compétitivité vis-à-vis de nos voisins ? Estimez-vous que l’on fait le nécessaire pour attirer les acteurs financiers qui sont susceptibles de quitter Londres après le Brexit ?

Ensuite, considérez-vous que les marchés financiers sont attractifs pour les Français et les entreprises françaises ? Nos concitoyens sont-ils réconciliés avec la bourse ? Combien d’entreprises s’introduisent-elles en bourse pour financer leur développement ?

M. Jean-François Rapin. – Vous avez évoqué la volonté de la France de réformer l’ESMA mais la France est isolée en Europe sur le sujet. J’ai l’impression que nous sommes dans une impasse. Avez-vous des stratégies de repli ? Ou bien faudra-t-il attendre les élections européennes ?

M. Marc Laménie. – Chaque année, 1,4 milliard de transactions sont déclarées à l’AMF. Comment parvenez-vous à les contrôler ?

Votre mission consiste aussi à protéger les épargnants, et les entreprises, contre les produits hautement risqués. Comment faites-vous pour informer et aider les Français qui souhaitent investir ? En particulier, comment diffusez-vous l’information dans tous les territoires ?

M. Robert Ophèle. – Le *shadow banking* ne rime pas avec finance dérégulée. Le *shadow banking* correspond au financement par endettement des entreprises auprès d’acteurs autres que les banques. En France il s’agit pour l’essentiel d’OPCVM et des fonds alternatifs,

qui sont en progression. Comme les OPCVM sont des fonds ouverts, ils sont soumis à des règles spécifiques de partage des risques pour permettre leur fermeture ou instaurer des *gates*, qui ont pour fonction de limiter les demandes de remboursement, afin d'éviter la propagation des crises due à la panique et à l'effet boule de neige. Le *shadow banking* appelle de fait une attention permanente car l'ouverture des fonds rend possible des mouvements brusques et rapides de l'épargne. Cela exige un suivi coordonné au niveau mondial : c'est la mission du *Financial Stability Board* (FSB) et de l'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO). La Chine a d'ailleurs rejoint les pays qui contribuent à l'alimentation des données sur le *shadow banking*. Les marchés financiers sont par nature risqués et peuvent être victimes de chocs divers, y compris d'origine exogène, à l'image des mesures protectionnistes. Des mesures ont été prises pour endiguer la propagation des chocs. Il est vrai que le volume des liquidités a considérablement augmenté. La Banque centrale européenne a ainsi injecté 2 000 milliards d'euros au titre du *quantitative easing*. En permanence, nous cherchons à détecter les bulles ou les surévaluations des différents actifs, comme l'immobilier, ou encore les actions, par exemple, qui atteignent actuellement aux États-Unis des niveaux sans précédent. Nous disposons d'outils macroprudentiels et le Haut Conseil de stabilité financière, où je siège en tant que président de l'AMF, étudie chaque trimestre la possibilité d'activer ces outils pour limiter les risques pour le système financier : ainsi nous avons pris des mesures pour limiter l'exposition des banques auprès des grandes entreprises trop endettées. L'endettement des acteurs publics et privés est en effet élevé.

Nous déployons tous les efforts pour assurer l'attractivité de la place de Paris. Il ne faut pas surestimer le rôle du superviseur : il peut agir soit en choisissant de faciliter de manière excessive les implantations, soit en renvoyant l'image d'une expertise et d'une compétence propres à rassurer les maisons-mères. La France mise là-dessus et sur sa capacité à dialoguer avec les autorités américaines ou britanniques. Je crois fondamentalement que dans le cadre de l'Europe à 27, la finance sera multipolaire, répartie entre des places diverses, chacune avec ses avantages et ses faiblesses : Francfort, Paris, Dublin, Amsterdam, le Luxembourg, etc. Paris a beaucoup d'atouts. Je ne pense pas que notre approche réglementaire soit excessive au point de constituer un handicap. Le Luxembourg a des avantages compétitifs forts : l'usage de l'anglais, une approche anglo-saxonne du droit, un secteur de la gestion d'actifs très développé, qui a conduit d'ailleurs les autorités luxembourgeoises à se montrer de plus en plus exigeantes... La création d'une autorité européenne forte nous semble être la seule solution. L'ESMA peut émettre des opinions sur les questions de délégations et d'externalisations, mais elles ne sont pas contraignantes. Cela ne va pas ! Il n'est pas normal que des produits puissent entrer sur le marché européen en obtenant le passeport européen dans un pays où les règles du jeu ne sont pas les mêmes. En cas de blocage, l'art de la négociation consiste à rechercher des compromis – encore faut-il qu'ils ne vident pas le projet de sa substance. Nous en recherchons. La notion de délégation a été un point de blocage, notamment auprès des Luxembourgeois ou des Irlandais, tandis que les Britanniques nous accusent de vouloir capter leurs entreprises. L'enjeu est simplement d'harmoniser les règles. Nous avons fait des propositions. La négociation se poursuit.

Quelle est l'attractivité de la bourse ? Nous avons observé en 2017 un petit frémissement du nombre des introductions en bourse. La dynamique semble se confirmer en 2018 mais le mouvement n'est pas massif. Les entreprises de taille moyenne qui veulent renforcer leurs fonds propres pour se développer ont le choix entre le recours à des fonds de *private equity* c'est-à-dire du capital-investissement ou l'introduction en bourse. On a besoin des deux. À terme le *private equity* aboutira à une entrée en bourse lorsque l'investisseur voudra se désengager. À court terme, l'entreprise doit pouvoir choisir la solution la plus avantageuse.

Monsieur Laménie, nous utilisons toutes les possibilités offertes par l'intelligence artificielle pour analyser les informations à notre disposition, ainsi que les moyens de communication modernes pour informer et sensibiliser le plus de personnes aux risques. Nous menons ainsi des campagnes par Internet. Nous avons noué avec la Banque de France un partenariat. En lien avec ses équipes locales, nous pouvons ainsi contrôler régulièrement les conseillers en investissement financier.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 13 heures.

La réunion est ouverte à 15 h 05.

Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et de Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal (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.

La réunion est close à 17 heures.

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

Mercredi 30 mai 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**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**

La réunion est reprise à 15 h 05.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous accueillons le ministre d'État, ministre de l'intérieur, dans une maison qu'il connaît bien et qu'il aura à cœur de défendre lorsqu'il viendra nous présenter le projet de loi organique et le projet de loi dit « ordinaire », ce qui est un peu dévalorisant eu égard au sujet, de réforme des institutions.

Croyez bien que nous irons spontanément à votre rencontre quand il s'agira de veiller à la fois aux droits fondamentaux du Parlement, au bon fonctionnement du bicamérisme et à l'ancrage territorial des sénateurs et des députés.

Vous savez, pour avoir siégé longtemps dans notre maison, que le Sénat, représentant des territoires de la République, est particulièrement attaché à ce que le lien démocratique qui unit les représentants de la Nation à nos concitoyens dans les territoires soit fortifié et non distendu.

Toutefois, l'objet de l'audition d'aujourd'hui est autre, même si cela ne vous empêche pas de nous annoncer quelques avancées qui pourraient témoigner de cette main tendue que j'appelle de mes vœux sur la réforme des institutions. Nous sommes ici réunis pour discuter d'un projet de loi que vous avez élaboré et fait adopter en conseil des ministres, puis à l'Assemblée nationale, moyennant quelques amendements et une discussion qui n'a pas été de tout repos...

Le Sénat aborde ce texte avec un esprit constructif, qui ne nous empêchera pas d'être attentifs à un certain nombre de dispositions. Nous constatons des progrès dans les délais de traitement des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), notamment en raison, de l'action du précédent gouvernement qui a considérablement augmenté les moyens de cet établissement.

Reste le problème de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) où 25 000 dossiers restent en instance. Vous avez certainement des propositions pour remédier à cette situation, étant entendu que, pour éloigner efficacement les déboutés du droit d'asile, qui ont tendance à demeurer sur le territoire national, il faut pouvoir traiter leur situation le plus tôt possible et éviter de trop longs délais administratifs.

Nous aurons également des questions en matière d'éloignement. Vous souhaitez allonger la durée de rétention. Si cela est réellement utile, nous ne nous y opposerons pas, mais vous aurez à nous le démontrer. Le Sénat, traditionnel protecteur des libertés publiques,

ne peut consentir à des restrictions aux libertés individuelles que dans la mesure où ces restrictions sont effectivement nécessaires pour procéder à l'éloignement des personnes concernées.

En outre, nous nous interrogeons sur l'extension de la réunification familiale. Il ne faudrait pas que les dispositions qui permettent à un mineur étranger de faire venir ses parents s'étendent à la famille au sens large, à savoir les frères, les sœurs et, pourquoi pas, les cousins.

Nous aurons aussi beaucoup de questions sur la rétention des mineurs, dont la situation particulière a suscité de très vives préoccupations. Nous vous demanderons des données objectives permettant de connaître le nombre de mineurs demeurant en rétention au-delà d'une durée de quatre jours. Là encore, il nous faut prendre des dispositions pour protéger cette population particulièrement vulnérable sans entraver l'organisation de l'éloignement des étrangers et de leur famille en situation irrégulière.

Un autre sujet de préoccupation concerne les passeurs et le délit d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers sur le territoire national. Nous ne souhaitons pas affaiblir cette incrimination, car ce faisant nous risquerions de favoriser l'action des filières de passeurs. Il s'agit d'un instrument que les tribunaux utilisent à bon escient, sans excès. Nous nous montrerons vigilants sur cette question.

Nous vous interrogerons également sur l'accès à la nationalité française, notamment à partir de la proposition de loi de notre collègue Thani Mohamed Soihili que le président du Sénat a transmise pour avis au Conseil d'État.

Enfin, nous avons constaté que votre projet de loi ne comportait que peu d'éléments relatifs à l'intégration. Or, selon nous, une politique de fermeté à l'égard de l'immigration irrégulière doit avoir pour corollaire le renforcement des mesures d'intégration des étrangers en situation régulière sur le territoire national.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Monsieur le président, je vois que vous avez toujours le verbe ciselé et l'interrogation précise. Je vous retrouve donc comme je vous avais quitté, lorsque j'étais membre de la commission des lois du Sénat.

Je veux saluer votre rapporteur, M. François-Noël Buffet, et le rapporteur pour avis de la commission de la culture, M. Jacques Gasparrin, ainsi que l'ensemble des sénatrices et des sénateurs ici présents.

Nous abordons aujourd'hui l'examen d'un projet de loi de première importance. Il s'agit d'un texte fondamental pour contribuer à la maîtrise de l'augmentation des flux migratoires en direction de notre pays et pour permettre à ceux qui ont besoin de protection d'obtenir plus rapidement une réponse à leur demande d'asile.

Ce matin, comme la presse s'en est déjà fait l'écho, nous avons transféré les migrants du camp du « Millénaire » à Paris – soit plus de 1 000 personnes – vers d'autres lieux d'hébergement. Il s'agit de la trente-quatrième évacuation en deux ans et demi, pour un nombre total de 28 000 personnes. Cet exemple suffit à lui seul pour montrer l'étendue de la problématique.

Il subsiste encore deux campements à Paris, celui du canal Saint-Martin et celui de la porte de la Chapelle.

Pour mieux comprendre les problèmes que pose la crise migratoire, il n'y a qu'à regarder chez nos voisins : en Allemagne, l'élection de 92 parlementaires d'extrême droite a beaucoup compliqué la formation d'un gouvernement ; quant à l'Italie, la crise profonde qu'elle traverse risque de remettre en cause l'unité même de l'Europe. Ces problématiques n'ont rien de subalterne, il faut les aborder avec beaucoup de responsabilité.

Au niveau national, nous sommes passés de 50 000 demandes d'asile en 2010 à plus de 100 000 l'année dernière. Et la tendance se poursuit, puisque les demandes d'asile ont augmenté de 17 % en 2017 par rapport à 2016, alors même que la demande d'asile dans l'Union européenne a diminué de moitié l'année dernière.

J'aurai l'occasion au cours de cette audition de vous donner quelques informations sur la répartition des flux autour du bassin méditerranéen et sur la provenance d'origine des demandeurs d'asile. Nous sommes devenus cette année le deuxième pays européen en termes de demandes d'asile, juste derrière l'Allemagne.

Pour faire face à cet afflux, nous avons augmenté le nombre de places d'hébergement – 44 000 places en 2012, 80 000 en 2017. Sans compter l'extension du dispositif d'hébergement d'urgence – objet d'une circulaire qui a fait beaucoup de bruit –, passé de 82 000 places en 2012 à 144 000 en 2017 et qui profite en grande partie aux migrants, notamment en région parisienne.

C'est parce que nous ne pouvons continuer ainsi que le Président de la République et le Gouvernement se sont emparés fermement de cette problématique. Nous essayons d'agir sur tous les fronts.

D'abord au plan diplomatique. Il convient d'empêcher que de nouveaux conflits ne s'installent, lesquels conduiraient à une augmentation du nombre de demandes d'asile. Si le Président de la République se rend régulièrement dans le bassin méditerranéen, c'est pour empêcher de voir resurgir certains conflits susceptibles d'entraîner à nouveau des vagues de migrants sur notre continent européen.

Le Président de la République a ainsi réuni l'ensemble des parties prenantes libyennes pour permettre à cet État de se reconstruire. C'est une question de première importance pour résoudre la question migratoire.

Nous menons aussi, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, en coopération avec un certain nombre de pays d'origine, une lutte de tous les instants contre les réseaux de passeurs. Il ne faudrait pas croire que les migrations résultent totalement d'un phénomène spontané !

On s'aperçoit en effet que toute une chaîne s'est organisée : les migrants sont d'abord incités à quitter leur pays, pris en charge par des réseaux structurés qui leur font traverser les frontières. Ils sont souvent dépouillés de leurs biens, devenant ainsi totalement dépendants de leurs passeurs. Commence alors un périple extrêmement dangereux, marqué par des traversées de zones désertiques, notamment entre le Niger et la Libye. Pour m'y être rendu, je peux vous dire qu'il s'agit de routes terribles sur lesquelles les migrants perdent parfois la vie – les passeurs n'arrêtent pas leur camion quand un migrant tombe au sol... Ils arrivent ensuite en Libye, dans des camps tenus par des milices, avant de tenter de traverser la Méditerranée dans des embarcations de fortune au péril de leur vie.

La France agit tant sur le plan bilatéral que sur le plan européen pour maîtriser les différents mouvements migratoires.

Nous travaillons ainsi avec les pays d'origine pour mieux maîtriser les flux et tenter de dissuader les migrants de pénétrer de manière irrégulière en France. Si l'Europe est déstabilisée par ces afflux massifs, les pays d'origine le sont aussi : à côté des trafics d'êtres humains, on trouve des trafics d'armes et des réseaux terroristes qui transforment ces lieux en poudrières.

C'est la raison pour laquelle je me suis rendu, voilà quelques mois, à Niamey, au Niger, pour rencontrer l'ensemble des ministres de l'intérieur des pays concernés et définir ensemble une stratégie commune pour mieux protéger les frontières, éviter les mouvements irréguliers et maîtriser ce flux migratoire.

Nous agissons aussi auprès des autorités consulaires des pays d'origine pour obtenir des laissez-passer et procéder à l'éloignement des personnes en situation irrégulière présentes sur le sol français.

Ainsi, s'agissant de l'allongement de la durée maximale de rétention de 45 à 90 jours, le Président de la République, le Premier ministre et moi-même avons entamé une série de contacts extrêmement serrés avec les pays d'origine pour obtenir ces laissez-passer consulaires.

Nous agissons soit de manière bilatérale, soit avec le commissaire européen chargé des migrations. Avant-hier encore, je rencontrais M. Dimitris Avramopoulos pour définir des stratégies communes.

Nous travaillons aussi pour maîtriser les mouvements secondaires des demandeurs d'asile et faire en sorte que les personnes déboutées dans un pays européen ne forment pas une nouvelle demande en France. Une des grandes recommandations de la Commission européenne est de déterminer le pays responsable de la procédure d'examen de la demande d'asile. Il s'agit d'éviter que ces flux à l'intérieur de l'Union européenne ne remettent en cause, *in fine*, les accords de Schengen.

La France est enfin engagée, à l'échelle européenne, dans le renforcement de l'agence FRONTEX. Les effectifs de cette force, qui doit contrôler les frontières extérieures de l'Union européenne, sont déjà passés de 500 à 1 000 personnes. M. Dimitris Avramopoulos m'a annoncé qu'ils atteindraient 10 000 hommes d'ici à 2027, de manière à nous doter d'une force européenne à même de contrôler les migrations irrégulières.

Cette augmentation des effectifs de FRONTEX correspond à un véritable besoin : si les migrations irrégulières en provenance de Méditerranée orientale ont cessé, c'est en raison de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie en 2016 ; mais cet accord peut être remis en cause à tout instant par nos partenaires. Dès lors, si nous n'avons pas les moyens de protéger nos frontières, nous risquons d'être de nouveau confrontés à de grandes difficultés. Nous avons d'ailleurs constaté, ces derniers mois, une remontée des flux en Grèce continentale, en Bulgarie et dans d'autres pays des Balkans.

Nous agissons aussi à l'intérieur de nos frontières pour les rendre les moins poreuses possible.

Depuis un an, nous avons arrêté 85 000 personnes aux frontières, dont 50 000 à la seule frontière franco-italienne. Cela donne une idée des difficultés qui nous attendent si nous ne protégeons pas notre territoire.

Pour accélérer la réponse donnée aux migrants, nous avons réduit les délais d'enregistrement en préfecture pour le premier accueil, qui sont passés de 21 jours en moyenne à 7 jours, voire à 3 jours dans certaines préfectures, y compris en Île-de-France.

Sur les quatre derniers mois, les demandes d'asile ont augmenté de 12 %, en partie à cause d'un effet de « déstockage » : à partir du moment où nous réduisons les délais de traitement des demandes d'asile, plus de dossiers doivent être examinés.

Nous avons créé, dans chaque grande région, des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) de manière à lier hébergement et lancement rapide de l'examen de la situation des personnes.

Nous avons également augmenté les effectifs pour l'examen et le traitement de la demande d'asile : les moyens humains des services étrangers des préfectures – 150 équivalents temps plein supplémentaires – de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont tous augmenté. Monsieur le président, vous avez évoqué l'augmentation des moyens de l'OFPRA amorcée par le précédent gouvernement, nous avons poursuivi le mouvement.

Enfin, l'adoption de la loi du 20 mars 2018, dite « loi Warsmann » a permis de sécuriser les transferts des personnes relevant du règlement « Dublin III ».

Sur les quatre premiers mois de 2018, les éloignements d'étrangers en situation irrégulière ont augmenté de 25 %, passant de 8 695 à 10 901 personnes. Dans ces chiffres, l'éloignement forcé augmente d'un peu plus de 9 % pour concerner 5 000 personnes.

Indéniablement, des progrès ont été accomplis. Ce projet de loi s'inscrit dans le prolongement de cette action.

Durant la campagne électorale, le Président de la République avait pris l'engagement de réduire l'examen des demandes d'asile à six mois en moyenne, recours compris.

Il souhaitait ainsi permettre aux personnes protégées de commencer plus rapidement leur parcours d'intégration et, au contraire, à ceux qui se trouveraient déboutés de regagner leur pays d'origine sans que les liens familiaux ou sociaux se soient par trop distendus.

Les mesures figurant dans ce projet de loi visent donc à accélérer l'instruction de la demande d'asile : placement du demandeur en procédure accélérée s'il dépose son dossier plus de 90 jours après son arrivée en France ; possibilité, pour l'OFPRA, de notifier sa décision par tout moyen ; réduction à 15 jours du délai de recours devant la CNDA et développement de la vidéoaudience...

Si l'on ajoute le renforcement des effectifs que je viens d'évoquer, nous devrions être en capacité d'atteindre à terme l'objectif fixé par le Président de la République.

Il convient ensuite d'appliquer les décisions prises par l'OFPRA, par la CNDA et, le cas échéant, par les préfetures. C'est l'autre enjeu de ce projet de loi.

Ainsi le texte comporte un certain nombre de mesures visant à faciliter l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées par les préfetures.

Pour ce faire, nous allons porter à 24 heures la durée de retenue pour vérification du droit au séjour, étendre les possibilités d'investigation pour y procéder. En effet, le temps dont nous disposions (16 heures) était trop court et nous devions relâcher les étrangers qui avaient été arrêtés sans pouvoir vérifier leur identité, au grand découragement des policiers.

Nous allons ensuite procéder à l'allongement de la durée maximale de rétention, fixée à 90 jours. Vos collègues députés ont séquencé cette durée de manière à permettre l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) lors de différentes phases.

Cet allongement est rendu nécessaire par le fait qu'un certain nombre de pays profitent de la durée actuelle de rétention pour laisser traîner les choses et ne pas remettre de laissez-passer consulaires (LPC) avant le quarante-cinquième jour de rétention.

Nous en étions arrivés à un tel point que nos préfets ne demandaient plus de laissez-passer consulaires, vu le faible taux de réponses. Les 90 jours de rétention peuvent sembler une durée relativement importante mais, dans d'autres pays, c'est bien plus élevé. Ainsi, en Allemagne, qui ne passe pas pour le pays le moins accueillant pour les réfugiés, la durée de rétention est de 180 jours. Toutes ces mesures doivent nous permettre d'accroître significativement le nombre de mesures d'éloignement exécutées. En 2017, il y a eu 90 000 obligations de quitter le territoire français (OQTF) prononcées, mais seulement 15 000 se sont traduites par un éloignement.

Si ce projet de loi facilite les éloignements, il accorde aussi des protections nouvelles aux plus vulnérables : ainsi en est-il de la délivrance d'une protection pour les frères et les sœurs d'un réfugié mineur ; il ne s'agit pas des mineurs non accompagnés (MNA), problème immense mais qui n'est pas traité dans ce texte.

Sur proposition des députés, des dispositions ont été adoptées pour améliorer les parcours d'intégration. Ainsi en est-il de l'accès au travail des demandeurs d'asile à l'issue d'un délai de six mois ou encore de la redéfinition du contrat d'intégration républicaine (CIR) pour y adjoindre un volet professionnel et réaffirmer le volet linguistique. Je pense enfin à l'extension du « passeport talent » pour les étrangers les plus qualifiés.

Le texte modifié par l'Assemblée nationale sera utile aux services, facilitera le parcours des demandeurs d'asile et prendra en compte la double aspiration des Français : humanité mais aussi responsabilité. Ce projet de loi préserve l'équilibre entre humanité et efficacité.

Sur la question de l'asile et de l'immigration, sujet ô combien difficile, trois positions coexistent : il y a ceux qui estiment qu'il faut accueillir massivement et pour qui les frontières n'ont plus lieu d'être. Cette position est intenable dans un contexte où l'Afrique va voir sa population passer de 750 millions d'habitants à 2 milliards dans les trente ans à venir. L'ouverture des frontières est difficilement tenable, bien qu'elle soit approuvée par une partie de nos compatriotes. À l'autre bout du spectre, il y a ceux qui rejettent tout accueil d'étranger, y compris pour les persécutés et ceux qui fuient les guerres. Une telle attitude n'est conforme

ni aux traditions de la France, ni à nos engagements internationaux, à commencer par la convention de Genève. Il y a enfin celles et ceux qui assument de prendre en compte la situation dans toute sa complexité, qui pensent que l'asile est un droit fondamental mais que, pour garantir son effectivité, il faut se donner les moyens de maîtriser les flux migratoires et d'éloigner ceux qui n'ont pas vocation à rester dans notre pays. C'est la position du Gouvernement et j'espère qu'elle sera partagée largement par votre commission. Au moment où nous entamons nos débats, je veux dire ma confiance dans la capacité de la commission des lois et, plus largement, de tout le Sénat, à adopter un texte nécessaire pour notre pays.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat sait répondre présent lorsqu'il s'agit de trouver le meilleur équilibre entre l'esprit de responsabilité et de fermeté qu'il convient de montrer pour traiter ces phénomènes massifs qui déstabilisent une partie de la société française. Cet esprit de responsabilité va de pair avec la protection des plus vulnérables et la défense des libertés.

Pour le Sénat, la recherche de l'efficacité la plus grande est la condition de l'adoption de dispositions qui amènent incontestablement plus de restrictions à un certain nombre de droits fondamentaux. Si nous ne sommes pas persuadés de l'efficacité de certaines mesures, nous saurons vous le dire. C'est pourquoi je vous avais demandé combien de mineurs accompagnants sont dans les centres de rétention après quatre journées et combien de laissez-passer consulaires vous parviendront si le délai maximum de rétention est allongé à 90 jours. Cet allongement doit servir à ce que la procédure aille à son terme ! Or, il nous a été indiqué que seuls 3 % des laissez-passer sont obtenus au quarante-quatrième jour, la plupart d'entre eux arrivant en début de période de rétention et non à sa fin.

Nous souhaiterions disposer de chiffres mais le ministère n'en donne pas autant que nous en attendons. C'est le cas pour les laissez-passer consulaires. Combien en obtiendriez-vous de plus si le délai maximal de rétention passait de 45 à 90 jours ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous ne disposons pas dans ce texte d'éléments budgétaires permettant de chiffrer l'impact du passage de 45 à 90 jours de la durée maximale de rétention administrative : comment assurer au mieux les conditions matérielles des personnes retenues ?

Les mineurs non accompagnés (MNA) sont pris en charge par les départements : leur accueil pèse lourdement sur les budgets. Un accord est en passe d'être conclu entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF). Disposez-vous d'éléments d'information ? Le texte étant muet sur cette question, je déposerai un amendement sur le sujet des mineurs non accompagnés. Je proposerai de créer un fichier national afin de faciliter les échanges d'informations entre les départements.

Sur la partie intégration, pensez-vous retenir quelques éléments du rapport déposé par le député Aurélien Taché ? Si oui, lesquels ?

Enfin, il y a moins de trois mois, nous avons adopté une proposition de loi pour éloigner plus efficacement les personnes soumises au règlement « Dublin III ». Ce texte a été voté conforme par l'Assemblée nationale, mais elle l'a modifié à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, sans que l'exécutif s'y oppose. Pourquoi être revenu sur des dispositions majeures qui permettaient de sécuriser le dispositif ?

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – La commission culture s’est saisie pour avis de quatre articles sur 42. Sur trois articles examinés ce matin en commission, nous avons proposé des améliorations, sans relever de problèmes particuliers. En revanche, le quatrième qui porte sur la scolarisation obligatoire des mineurs étrangers donnerait un plus grand rôle aux directeurs académiques des services de l’éducation nationale. Nous souhaiterions, au contraire, réaffirmer le rôle du préfet.

En outre, la politique française d’immigration ne doit pas provoquer une « fuite des cerveaux » pour les pays en développement. Vous avez parlé des relations que vous aviez nouées avec les pays d’origine pour maîtriser les flux migratoires. Quelles sont les mesures envisagées par la France pour soutenir la réintégration des chercheurs étrangers lorsqu’ils retournent dans leur pays d’origine ?

Mme Brigitte Lherbier. – En début de mandat, j’avais interrogé le Gouvernement sur les personnes délinquantes en situation irrégulière. À l’époque, le président de la République avait affirmé son souhait de renvoyer les délinquants ayant commis des fautes lourdes dans leur pays d’origine. Avec mon collègue François-Noël Buffet, nous avons visité le centre de rétention de Lesquin et nous avons constaté que de nombreuses personnes sortaient de prison. Pourquoi attendre qu’elles soient libérées pour étudier leur droit au séjour ? Les services pénitentiaires ne pourraient-ils se pencher sur leurs cas, avant leur sortie ? Avez-vous l’intention de distinguer les demandeurs d’asile sans casier judiciaire de ceux qui occasionnent des troubles à l’ordre public en France ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le ministre d’État, je souhaite vous interroger sur la philosophie de ce texte. Je connais de longue date vos qualités intellectuelles et j’ai bien entendu votre syllogisme : vous avez dit qu’il y avait trois façons de voir les choses : ceux qui pensent qu’il faut accueillir tout le monde, ceux qui pensent qu’il ne faut accueillir personne, positions l’une et l’autre indéfendables. Il ne resterait donc qu’un seul choix ; celui que vous présentez. C’est un peu facile. Une fois qu’on a éliminé les deux premières positions, il en reste bien d’autres !

Vous voulez diminuer le nombre de personnes accueillies en France mais, dans le monde à venir, il y aura toujours plus de migrations en raison de la misère, des changements climatiques et des atteintes aux droits de l’Homme. Souvenez-vous de l’ancien député Gérard Fuchs qui, en 1987, a publié un livre intitulé « Ils resteront : le défi de l’immigration ». Je regrette l’absence de vision positive face au phénomène migratoire.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d’État a dit qu’il ne voyait pas dans le texte « le reflet d’une stratégie publique fondée sur l’exacte mesure des défis à relever et sur des choix structurants orientant les services publics vers un exercice plus efficace de leur mission ». Il s’est aussi interrogé sur l’absence d’évaluation concernant les effets de la loi du 7 mars 2016 et de la loi du 29 juillet 2015. Sans doute estime-t-il inutile de légiférer une nouvelle fois. Les chiffres que vous avez donnés parlent d’eux-mêmes : seules 13,5 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) sont exécutées. Les personnels des préfectures connaissent le fruit de leur travail. Et seulement 4 % des déboutés du droit d’asile repartent. Je ne crois pas que les mesures que vous nous présentez changeront radicalement les choses.

Un discours équilibré est nécessaire : nous devons prendre en compte la réalité des phénomènes migratoires.

Vous n'avez pas prononcé une fois le mot « Europe ». Or, je suis persuadé qu'il n'y a de solution qu'européenne. Nous devons augmenter considérablement les moyens de l'agence FRONTEX si nous voulons maîtriser les filières clandestines. Une politique européenne équilibrée est plus que jamais nécessaire.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Pour un certain nombre de pays européens, il n'est plus nécessaire de présenter un visa pour entrer en France. Des familles avec mineurs arrivent dans notre pays et demandent immédiatement à bénéficier du droit d'asile, alors qu'elles n'ont pas besoin de protections spécifiques. Notre législation doit permettre de renvoyer l'ensemble de la famille ; les migrants se regroupant dans certaines zones, des régions se retrouvent en grande difficulté face à cet afflux massif.

Si elles sont placées en centre de rétention administrative (CRA), ces personnes peuvent demander que leurs enfants soient pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Le droit européen rappelle d'ailleurs que la présence de mineurs ne doit pas faire obstacle à l'éloignement. Les CRA devront bien évidemment être aménagés en conséquence.

Diverses associations font remarquer que la plupart des laissez-passer consulaires (LPC) sont délivrés dans les premiers jours de placement en CRA. Ce sont effectivement les plus faciles à établir.

Pour 2017, voici quelques chiffres qui concernent divers pays dont je préfère taire le nom. Premier pays : 6 750 OQTF, 646 LPC demandés et 192 délivrés. Pour le deuxième pays, les chiffres sont respectivement de 4 741, 963 et 383. Pour le troisième pays : 1 626, 71, 37. Pour le quatrième pays : 2 674, 73, 8. Pour le cinquième pays : 2 119, 64, 30. Pour le sixième pays : 1 895, 113, 37. Nos préfetures avaient baissé les bras et d'année en année, le nombre de LPC a décliné.

M. Philippe Bas, président. – Une fois ce constat établi, pouvez-vous nous dire à quel moment de la rétention sont délivrés les laissez-passer consulaires (LPC) ? Qu'est-ce qui vous fait raisonnablement penser qu'en allongeant la durée de rétention, vous aurez plus de LPC ? Les pays amis dont vous n'avez pas cité le nom qui n'arrivent pas à vous transmettre de LPC ne sont pas simplement pris par le temps : peut-être n'y mettent-ils pas beaucoup de bonne volonté... Si cette hypothèse se confirme pour tel ou tel pays, vous pourrez garder plus longtemps les étrangers en rétention sans obtenir davantage de LPC. Cet allongement de la durée doit être utile et nous vous demandons de nous le prouver !

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Évidemment, la durée maximale de rétention est théorique : plus la rétention dure, plus elle coûte au contribuable. Le but n'est donc pas de prolonger à outrance ces rétentions. En revanche, nous voulons montrer aux pays avec qui nous traitons qu'ils ne doivent pas compter sur une faible durée de rétention pour faire durer les procédures. J'espère bien pouvoir vous annoncer l'année prochaine des chiffres de laissez-passer consulaires en nette augmentation. Le Président de la République a eu des entretiens avec les Premiers ministres de divers pays et nous avons enregistré des réactions positives. Prochainement, je vais recevoir plusieurs ministres de l'intérieur pour augmenter le nombre de LPC reçus. Jusqu'à présent, les pays de départ refusaient le retour de migrants, prétextant que ces derniers n'étaient pas leurs ressortissants. Nous nous penchons aussi sur l'identité des personnes : dans un certain nombre de pays, les papiers d'identité sont inexistantes. Nous travaillons avec le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique sur ces questions d'identité.

Tous les quinze jours, j'organise une visioconférence avec les préfets pour les inciter à demander des laissez-passer consulaires. Le ministère de l'intérieur a installé une *task force* pour centraliser les demandes qui n'ont pas abouti au niveau préfectoral. Des agents du ministère sont dédiés à chaque pays et les relancent sans cesse.

M. Philippe Bas, président. – Votre réponse laisse entier le débat que nous aurons sur les résultats que vous obtiendrez en allongeant la durée maximale de rétention. Le problème tient à la mobilisation des préfets et à la bonne volonté des pays de départ. On est donc en droit de se demander ce qu'ont à voir les délais de rétention. Il serait utile pour la défense de votre texte que nous disposions de davantage de données chiffrées sur les constats actuels et sur les estimations à venir. Nous serions alors véritablement éclairés pour nous prononcer sur votre proposition d'allongement des délais de rétention administrative.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Le Sénat aime comparer les législations pour situer la France par rapport aux autres pays européens. Il n'y a pas que le Sénat qui fait du *benchmarking* : les migrants en font aussi un peu pour regarder les législations à travers l'Europe qui sont les plus fragiles. Telle nationalité se dirige plutôt vers notre pays, non pas qu'elle soit plus francophile, mais tout simplement parce qu'elle juge qu'il est plus facile de s'y implanter qu'en Allemagne, par exemple. Pour certaines nationalités, nous peinons à traiter les dossiers en trois ans alors qu'un pays voisin y parvient en deux semaines. Alors, évidemment, les gens comparent un peu et se disent : « il vaut mieux essayer dans tel pays ».

Les centres de rétention administrative (CRA) manquent de places : d'ici la fin de l'année, nous ouvrirons 400 places pour répondre aux difficultés actuelles ; le taux d'occupation s'élève à 95 %, alors qu'à mon arrivée, certains centres étaient pratiquement vides. Des escortes de police sont obligées de faire des tours de France des CRA pour trouver des places libres. Pour ne pas perdre de temps, ces places seront réalisées dans des bâtiments modulaires.

L'accord sur les mineurs non accompagnés étant en passe d'être conclu entre le président de l'Assemblée des départements de France (ADF) et le Premier ministre, je les laisserai le dévoiler. Un des points qu'il convient de traiter est qu'un jeune reconnu non mineur dans un département peut aujourd'hui aller dans un autre département et relancer la procédure, car il n'existe pas de fichier national. Un tel fichier permettrait d'économiser beaucoup d'argent et de temps. Ces dernières années, l'augmentation des demandes est tout à fait extraordinaire ; le ministère va travailler sur les mineurs non accompagnés avec les différents pays concernés afin de « casser » les filières.

Nous allons suivre certaines des recommandations du rapport du député Aurélien Taché pour proposer plus de cours de français qu'aujourd'hui et améliorer l'insertion professionnelle. L'association Forum réfugiés mène certaines expériences dans une région que je connais bien et où j'ai le sentiment d'avoir un ancrage territorial... Je peux le dire dans votre enceinte : ailleurs, cela me serait vivement reproché !

M. Philippe Bas, président. – Au Sénat, il est tout à fait recommandé d'avoir un ancrage territorial, monsieur le ministre d'État ! Mais je m'étonne : existerait-il d'autres lieux où l'on apprécierait peu l'ancrage territorial ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Certains journalistes nous reprochent parfois d'être trop attachés à notre territoire, comme si nous devions être en apesanteur...

M. Philippe Bas, président. – Je pensais que vous parliez de l'Assemblée nationale !

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Je constate les efforts des députés pour s'ancrer dans leur circonscription et je les en félicite.

M. Philippe Bas, président. – Certains ont encore du chemin à faire !

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Monsieur François-Noël Buffet, il importait d'adopter le plus rapidement possible la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, déposée par M. le député Jean-Luc Warsmann. Ce texte était essentiel pour tirer les conséquences d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2017.

Monsieur Jacques Gasparrin, le préfet est le maillon central de notre organisation administrative. Plus on resserre l'action autour du préfet, mieux on travaille. Par exemple, il y a parfois eu des difficultés pour articuler le travail entre les préfets et les agences régionales de santé. Cela va mieux aujourd'hui.

Vous parlez de fuite des cerveaux. Ce texte entend favoriser la fluidité des parcours migratoires. Si l'on veut que l'Afrique se développe, il faut aussi qu'elle puisse se développer par l'économie, il faut donc faciliter les échanges avec l'Europe. Ces échanges mutuels sont bénéfiques à tout le monde.

Madame Brigitte Lherbier, j'ai transmis une circulaire aux préfets pour éloigner les gens en situation irrégulière et fichés pour troubles graves à l'ordre public – environ 200 personnes ont ainsi été expulsées l'an dernier – et aussi des personnes en situation régulière mais qui sont responsables de troubles graves à l'ordre public – une centaine de personnes a ainsi été expulsée par les préfets et j'en ai expulsé une vingtaine directement.

Monsieur Jean-Pierre Sueur me reproche de vouloir accueillir moins de personnes. Sans doute, mais je veux surtout qu'il y ait plus de personnes intégrées. C'est un défi majeur : certains quartiers sont en grande difficulté car nous avons été incapables de faire en sorte que les gens s'intègrent culturellement, socialement, économiquement. Je suis allé à Marseille, dans les quartiers nord, ou à Toulouse, dans le quartier du Mirail. Certains quartiers se sont terriblement paupérisés et ghettoïsés. À Lyon, j'ai vu un quartier où beaucoup de gens ne vivaient plus que grâce à l'aide sociale. C'est inquiétant. Comment s'étonner dans ces conditions du développement de la délinquance ?

Il faut que l'on puisse donner un avenir aux personnes que l'on accueille. À l'Assemblée nationale un député, issu lui-même d'une famille de réfugiés venus en *boat-people*, m'a donné raison et m'a rappelé aussi que, lorsque l'on accueille quelqu'un, ce n'est pas seulement pour quelques années, cela nous engage pour les décennies qui suivent. Les immigrés doivent avoir la possibilité d'évoluer dans la société française.

Il faut aussi aider l'Afrique à se développer, ce continent a des atouts extraordinaires. Cela commence par le rétablissement de la sécurité. Le développement économique pourrait être beaucoup plus fort si les attentats n'étaient pas une menace

permanente. Le réchauffement climatique aggrave les problèmes. Ainsi, à cause de lui, au Sahel, les pasteurs nomades sont contraints désormais de s'installer sur les mêmes territoires que les agriculteurs dont les modes de vie sont profondément différents ; cela crée des tensions.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous partageons tous l'objectif de réduire les délais pour donner réponse à un demandeur d'asile. C'est ce que nous avons fait en 2015, avec le pari qu'en renforçant les droit nous pouvions aussi réduire les délais. On l'a constaté à l'OFPRA. C'est aussi une question de moyens : on le constate ces dernières semaines dans les préfectures où vous avez augmenté les moyens pour améliorer l'accueil des demandeurs d'asile. Mais votre texte ne s'inscrit plus dans cette philosophie. On a l'impression que vous faites de l'affichage ! Le délai de recours devant la CNDA contre les décisions de l'OFPRA passerait de 30 à 15 jours, avec un dispositif qui s'apparente à une petite usine à gaz pour satisfaire les députés : les délais ne seront pas réduits mais les droits, eux, le seront ! Il en va de même avec la suppression du caractère suspensif de certains recours : la procédure de 2015 était simple, elle est remplacée par une usine à gaz, qui sera source de contentieux. Vous faites le pari que la réduction des droits de la défense entrainera une baisse des recours. Les audiences par vidéo peuvent parfois se justifier mais avant de les généraliser ne faudrait-il pas encadrer d'abord les procédures devant la CNDA ?

Je partage vos propos sur l'accueil sur le long terme : mais ne faut-il pas alors permettre aux demandeurs d'asile d'apprendre immédiatement le français, de travailler, de faire un bilan de compétences ? L'orientation directive, qui va au-delà de l'hébergement directif de 2015 et qui aboutit à envoyer les gens dans des certaines régions sans avoir la garantie qu'ils pourront y être hébergés ou y trouver un travail, ne va pas dans ce sens.

M. Philippe Bonnacarrère. – Vous avez distingué les niveaux international, européen et national. Finalement peut-on considérer que l'asile et l'immigration relèvent de votre compétence ou bien du droit européen ? Depuis 25 ans, il y a eu une réforme par an en la matière avec des résultats modérés. Le contrôle des frontières est européen, avec notamment l'agence FRONTEX. La définition du droit d'asile peut également être du niveau européen. La reconnaissance réciproque des décisions des juridictions nationales compétentes en matière d'asile, la procédure de révision du règlement « Dublin III » ou la création de la base de données EURODAC donnent le sentiment que ces sujets ne peuvent être traités qu'au niveau européen. Je crains que ce texte n'entraîne des déceptions au regard des attentes et des objectifs affichés de mieux réguler les flux migratoires. Ne faut-il pas s'employer d'abord à régler cette question au niveau européen ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il y a plus de reconduites à la frontière à Mayotte que dans tous les départements de l'Hexagone réunis. La moitié de la population mahoraise est d'origine étrangère et une grande partie de la population est en situation irrégulière. Nos hôpitaux et dispensaires enregistrent désormais 10 000 naissances par an, dont 70 % sont le fait de femmes en situation irrégulière. Nos hôpitaux comme nos écoles sont saturés. L'insécurité se développe : la plupart des personnes en situation irrégulière vit dans des conditions de précarité inquiétante.

Il faut réagir. J'ai déposé une proposition de loi pour modifier le régime du droit du sol applicable à Mayotte, afin de mettre un terme à cet appel d'air qui entraîne des milliers de femmes à venir accoucher dans ce département pour que leurs enfants bénéficient de la nationalité française. Le président du Sénat a bien voulu transmettre cette proposition de loi au Conseil d'État pour qu'il rende son avis sur la constitutionnalité de ses dispositions.

Même si cette proposition de loi était adoptée, elle ne résoudrait pas tous les problèmes. À la suite de la crise sociale, le Gouvernement a présenté un plan ambitieux. Nous verrons comment il sera exécuté, notamment dans son volet de lutte contre l'immigration clandestine et l'insécurité. Nous attendons d'ici le mois de septembre deux nouveaux bateaux intercepteurs pour les forces de la police aux frontières. Toutefois ce plan risque d'être mis en péril par la récente décision des autorités comoriennes de refuser la réadmission de leurs concitoyens. Quelle sera la réaction du Gouvernement ? Que préconisez-vous pour continuer la lutte contre l'immigration clandestine ? Les Mahorais sont fatigués de voir chaque jour débarquer des *kwassa-kwassa* chargés de dizaines de clandestins. Comment impliquer l'ensemble de la population face à cette problématique ? Mayotte étant une petite île, une politique de lutte contre l'immigration irrégulière impliquant l'ensemble de la population aurait toutes les chances de réussir. Enfin pourquoi ne pas inclure les chiffres de l'immigration de Mayotte, de la Guyane et de l'outre-mer en général dans les statistiques nationales de l'asile et de l'immigration ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Hasard du calendrier, les forces de l'ordre ont évacué ce matin le plus gros campement de migrants de Paris, le campement du « Millénaire ». Si je l'évoque ce n'est pas pour regretter qu'il ait fallu attendre des semaines avant qu'une solution soit trouvée, mais plutôt pour vous demander comment vous analysez la situation. Comment allez-vous gérer la situation des personnes soumises au règlement « Dublin III » ? Comment ce projet de loi permettra-t-il d'éviter la répétition de ce phénomène ?

Paris est devenu la « base arrière » des migrants qui ne peuvent aller à Calais. Ne pensez-vous pas qu'il conviendrait d'examiner, sans polémique, la proposition faite par la maire de Paris de créer un lieu d'orientation et d'accueil qui permettrait d'orienter immédiatement les personnes, sans attendre qu'elles restent à la rue pendant des semaines ? Enfin, quelle est votre position sur la révision du règlement « Dublin III » ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Monsieur Jean-Yves Leconte, une politique d'affichage ne fonctionne qu'un temps. Au bout d'un certain temps, cela se voit car les chiffres sont là. J'espère que les dispositions de cette loi nous permettront de mieux maîtriser l'immigration qui peut créer de nombreuses difficultés, comme c'est le cas en Italie et dans d'autres pays européens, avec des conséquences politiques lourdes, à tel point que l'Europe risque de se démanteler sur ces problèmes-là.

Les audiences par vidéo sont déjà utilisées dans un certain nombre de tribunaux. Nous étendons ce dispositif pour des raisons d'efficacité mais nous n'innovons pas. Il était difficile d'organiser pour la CNDA, comme on a pu le faire pour l'OFPRA, des audiences foraines sur tout le territoire, car il faut aussi prévoir des escortes policières. Or, on manque d'effectifs pour assurer à la fois ces escortes et la sécurité du quotidien.

Je suis tout à fait partisan de consacrer davantage d'argent à l'intégration des demandeurs d'asile, pour faciliter l'apprentissage du français, pour améliorer la qualité de l'accueil, quitte à ce que l'on accueille moins de personnes, mais mieux.

Les Allemands orientent de manière obligatoire les demandeurs d'asile vers certaines régions.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous aussi !

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Nous voulons nous en inspirer. Les problèmes liés à l'asile sont concentrés sur certaines régions. Pourtant d'autres zones, en déprise démographique notamment, seraient prêtes à accueillir davantage de demandeurs d'asile. Pourquoi dès lors ne pas organiser cette répartition ? S'il n'y a pas de logement disponible, les personnes touchent un montant additionnel de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) pour se loger, et certaines communes sont d'ailleurs prêtes à mettre à disposition des locaux gratuitement. C'est pourquoi la répartition directive des demandeurs me semble être une bonne idée.

Monsieur Philippe Bonnacarrère, il faut travailler à tous les niveaux : français, européen, et international. Au niveau national, nous cherchons à rapprocher notre législation de celle en place chez nos voisins. Le Président de la République travaille beaucoup pour trouver un accord sur le règlement « Dublin III » : ce n'est pas facile, il y a des divergences entre les pays de premier accueil, qui n'ont pas toujours les structures d'enregistrement adéquates et les pays du groupe de Visegrád, qui ne veulent accueillir aucun migrant. Des négociations sont en cours. Il y aura une réunion la semaine prochaine du Conseil « justice et affaires intérieures » (JAI) regroupant les ministres de l'intérieur et de la justice. La France pousse pour trouver un accord. M. Dimitris Avramopoulos était à Paris il y a quelques jours car nous sommes avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie (du moins avant la crise politique) ses partenaires les plus stables pour trouver une solution.

Nous travaillons aussi beaucoup sur l'interconnexion des différents fichiers : nous avons du retard et avons failli être sanctionnés par l'Union européenne. Nous sommes en train de rattraper ce retard.

Monsieur Thani Mohamed Soilihi, comme ministre de l'intérieur, j'ai suivi de près la crise à Mayotte et j'ai échangé avec le préfet en visioconférence. Cette crise appelle une réponse globale. Mayotte est la preuve que lorsque vous n'arrivez pas à maîtriser les flux migratoires, la situation finit par vous échapper. Je comprends les sentiments des Mahorais. Nous avons pris des mesures concernant les visas avec les Comores, ainsi que d'autres mesures que je ne détaillerai pas ici. Il faudra que les Comores se mettent autour de la table pour examiner la question. J'attends les analyses du Conseil d'État sur votre proposition de loi. Nous aurons l'occasion de discuter de vos amendements au Sénat. Comme en Guyane, les difficultés à Mayotte sont importantes. Nous devons trouver des solutions. Le Gouvernement a défini un plan interministériel pour trouver une réponse globale. Le problème migratoire est au centre de tous les débats et des affrontements.

Les chiffres concernant l'immigration à Mayotte et en Guyane figureront dans les statistiques : désormais, le rapport sur la situation des étrangers en France sortira en octobre de chaque année.

M. Philippe Bas, président. – Il va falloir alors reporter notre vote jusqu'à octobre !

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Je suis pour des relations partenariales entre le ministère de l'intérieur et les collectivités territoriales. Calais est un exemple parfait. Notre crainte était de voir se reconstituer la « jungle ». Nous sommes vigilants, avec les forces de l'ordre, pour éviter ce scénario. Il faut faire de même à Paris. Mais on ne peut pas laisser les camps grossir et subitement demander une évacuation... On en est à la trente-quatrième évacuation en deux ans et demi. Il est temps de trouver un *modus vivendi*.

Des tracts ont été distribués aux migrants hier pour les prévenir de l'évacuation, conseillant aux « dublinés » de partir, de ne pas suivre les agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)... C'est la première fois que l'on délivre un *vademecum* expliquant comment échapper aux contrôles ! Comment régler la situation dans ces conditions ? Si l'on ne contrôle pas les gens, la situation échappera vite à tout le monde.

Paris concentre 40 % des demandes d'asile pour seulement 2 % des places d'hébergement fixes. Il y a aussi l'hébergement d'urgence mais celui-ci est fait en priorité pour un public en situation d'urgence. Les demandeurs d'asile et les déboutés doivent aller dans le dispositif national d'asile (DNA). Certaines places en hébergement d'urgence sont occupées par des personnes qui relèvent de l'asile et on finit par tout confondre... Mieux vaut que chacun soit logé dans le régime adéquat. Beaucoup de personnes qui pourraient être régularisées vivent dans des hôtels... D'où ma circulaire de décembre 2017, qui avait fait couler beaucoup d'encre et qui visait à régulariser ces situations.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quels sont les apports du projet de loi ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – L'Allemagne a 300 000 déboutés du droit d'asile. Ces personnes sont susceptibles de venir tenter leur chance en France, d'autant plus si on les prévient en cas d'évacuation en leur distribuant une guide pour éviter les contrôles... S'ils viennent en France, je ne sais pas comment nous pourrions faire. Construire chaque année 80 000 places d'accueil me semble irréalisable, sauf à cantonner ces personnes dans des quartiers déjà paupérisés, ajoutant des difficultés aux difficultés. Il faut éviter que les quartiers ne se ghettoïsent. Nous devons donc tous faire preuve de responsabilités.

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.

Mardi 5 juin 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Proposition de loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Conformément à l'article 18 de notre règlement, nous accueillons notre collègue Jean-Pierre Decool, auteur de la proposition de loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique. La parole est à Dany Wattebled, rapporteur du texte.

M. Dany Wattebled, rapporteur. – L'objet de cette proposition de loi est simple : il s'agit d'étendre l'usage des caméras mobiles à deux catégories d'agents publics, les sapeurs-pompiers et les surveillants pénitentiaires.

Avant d'aborder plus précisément le contenu de la proposition de loi, je souhaiterais au préalable vous faire un bref rappel sur la mise œuvre de ces caméras mobiles, plus communément appelées « caméras-piétons ».

Les caméras mobiles ont été initialement mises en œuvre, à compter de 2013 et uniquement à titre expérimental, au bénéfice des agents de la police nationale, afin de répondre à un besoin de sécurisation de leurs interventions, tant pour les agents eux-mêmes que pour la population.

L'objectif était double. D'une part, en autorisant les forces de l'ordre à enregistrer leurs interventions, il s'agissait de mieux les protéger contre les accusations parfois excessives dont elles font l'objet. L'idée était qu'en cas de contentieux ou de contestation des conditions dans lesquelles s'est déroulée une intervention, les enregistrements vidéo puissent constituer des éléments de preuve objectifs, susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire. D'autre part, face à la dégradation des relations entre les forces de l'ordre et une partie de la population, l'usage de l'enregistrement audiovisuel est apparu comme un moyen d'apaiser les tensions, en incitant les agents et les citoyens à une plus grande modération.

Dans les faits, le recours aux caméras mobiles a démontré toute son utilité. L'effet modérateur sur le terrain a effectivement été ressenti. Le simple port d'une caméra par les agents a bien eu un effet dissuasif et permis d'apaiser certaines situations tendues ou tendant à se dégrader.

Face à ce bilan positif, le législateur a décidé, en 2016, de pérenniser l'usage des caméras mobiles pour la police nationale et la gendarmerie nationale et a créé, la même année, deux expérimentations pour étendre leur utilisation à d'autres catégories d'agents : les agents de la police municipale et les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Dans la mesure où les caméras-piétons étaient certes efficaces, mais également potentiellement attentatoires au droit au respect de la vie privée, le législateur s'est attaché à encadrer les conditions de leur mise en œuvre.

Plusieurs garanties ont donc été inscrites dans la loi. En premier lieu, le périmètre du recours aux caméras est strictement défini : l'enregistrement n'est jamais permanent et ne peut être déclenché par l'agent que lorsqu'un incident se produit ou est susceptible de se produire, en raison des circonstances ou du comportement de la personne concernée. Tout déclenchement de la caméra doit par ailleurs faire l'objet d'une information préalable de la personne filmée.

En second lieu, les conditions d'accès aux enregistrements et les modalités de conservation de ces enregistrements sont strictes. Les enregistrements ne sont jamais accessibles aux agents eux-mêmes : ils ne peuvent donc ni les visionner, ni les modifier, ni les effacer. Seul un nombre limité de personnes, généralement les responsables hiérarchiques, peuvent y accéder. En outre, la durée maximale de conservation des images est fixée à six mois.

La proposition de loi étend l'usage des caméras mobiles à d'autres catégories d'agents de sécurité, dont les conditions d'intervention se dégradent chaque jour.

Son article 1^{er} étend, à titre expérimental, l'usage des caméras mobiles aux sapeurs-pompiers qui sont, il est vrai, confrontés à une agressivité croissante dans l'exercice de leurs missions. Les chiffres le démontrent : en 2016, 2 280 sapeurs-pompiers ont déclaré avoir été victimes d'une agression au cours d'une intervention, soit une progression de près de 20 % par rapport à l'année précédente. Ce chiffre particulièrement inquiétant conduit les sapeurs-pompiers à revendiquer, de manière tout à fait légitime, un renforcement de leur protection. Sur le plan juridique, les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation seraient identiques à celles des policiers et gendarmes.

L'article 2 de la proposition de loi vise, quant à lui, à étendre l'usage des caméras mobiles aux surveillants de l'administration pénitentiaire. Confrontés à une population carcérale de plus en plus nombreuse et de plus en plus violente, les surveillants de l'administration pénitentiaire, victimes d'agressions trop régulières, sont eux-aussi en quête d'une meilleure sécurisation de leurs interventions.

Dans ce cas, le champ d'utilisation des caméras serait toutefois limité : le recours aux caméras ne serait réservé qu'aux opérations d'extraction judiciaire et de transfèrement administratif, qui sont les seules missions au cours desquelles les agents de l'administration pénitentiaire ne disposent pas de vidéosurveillance.

Contrairement à ce qui est envisagé pour les sapeurs-pompiers, les auteurs de la proposition de loi proposent de rendre le dispositif immédiatement pérenne. Les conditions de mise en œuvre et les garanties prévues sont alignées sur celles qui sont prévues pour les autres catégories d'agents publics.

Sur le principe, les objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi me paraissent légitimes. Nos agents publics ne sauraient continuer à faire l'objet d'agressions répétées, simplement parce qu'ils incarnent l'autorité publique. C'est pourquoi je vous proposerai de valider l'extension de l'usage des caméras mobiles qui est proposée.

Plusieurs modifications me paraissent toutefois nécessaires, d'une part, pour assurer la proportionnalité des dispositifs proposés, d'autre part, pour les adapter aux besoins du terrain.

S'agissant des sapeurs-pompiers, l'extension de l'usage des caméras mobiles n'est pas neutre : pour la première fois, nous l'étendrions à des agents qui ne remplissent pas une mission de sécurité publique. Il m'est donc apparu nécessaire de prévoir des garanties supplémentaires pour assurer la proportionnalité du dispositif, garanties que je vous présenterai plus en détail lors de l'examen de mes amendements.

En ce qui concerne les surveillants pénitentiaires, je souhaite vous proposer d'étendre l'usage des caméras mobiles au-delà de ce que prévoit la proposition de loi. Bien entendu, il ne s'agirait pas d'étendre leur usage à tous les surveillants ni à toutes les missions qu'ils remplissent. Il semble néanmoins que l'usage des caméras mobiles puisse se révéler utile dans le cadre de missions qui présentent un risque particulier d'incident ou d'évasion, soit en raison de leur nature – je pense aux missions des équipes régionales d'intervention et de sécurité qui interviennent en cas de crise –, soit en raison du niveau de dangerosité des détenus concernés – je pense notamment aux détenus violents ou radicalisés.

Il m'a été rapporté que l'administration pénitentiaire avait déjà recours à des caméras mobiles, mais sans aucun cadre légal. L'extension que je vous propose aurait donc, à

tout le moins, le mérite de donner un cadre à ces pratiques. En contrepartie de cette extension du champ de l'article 2, je vous proposerai de rendre le dispositif expérimental pour une durée de trois ans.

Enfin, il m'est apparu nécessaire de profiter de l'occasion qui nous est donnée d'examiner cette proposition de loi pour pérenniser l'usage des caméras mobiles pour les polices municipales. L'expérimentation qui avait été prévue par le législateur a pris fin le 3 juin 2018. Nous nous trouvons donc aujourd'hui dans une situation de vide juridique, qui fragilise l'usage de ces caméras par les communes.

Le Gouvernement, avec un retard que l'on ne peut que déplorer, nous a transmis un rapport d'évaluation, qui dresse un bilan positif de l'expérimentation. Au total, 344 communes ont demandé à pouvoir se doter de ces caméras, et 2 106 caméras ont été déployées. Le caractère dissuasif du port des caméras a, comme pour les autres forces de l'ordre, été salué par la plupart des communes concernées.

Compte tenu de ce bilan, je vous soumettrai un amendement qui pérennise le dispositif. Plusieurs d'entre vous ont d'ailleurs déposé des amendements en ce sens et devraient donc obtenir satisfaction.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur. Il s'agit du premier rapport que vous présentez devant notre commission. Sachez que vous avez été écouté avec une grande attention par tous nos collègues, qui vous remercient pour cet exposé concis et précis !

M. Jean-Pierre Decool, auteur de la proposition de loi. – Monsieur le président, je vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission, afin de débattre de cette proposition de loi. J'ai quelques années de vie publique derrière moi et, tout comme vous, j'observe à quel point les mentalités et l'état d'esprit ont évolué.

Dans les années 1980, je me souviens que lorsque nous évoquions les problèmes des quartiers difficiles, de l'économie souterraine, des zones de non-droit, nous étions traités de « sécuritaires » ! Que d'inepties entendues alors !

Pourtant, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en son article 2, reconnaît le droit à la sûreté. L'article 12 de cette même Déclaration proclame même que « la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique ». La sécurité n'est donc pas une nouveauté du XXI^e siècle !

Toutefois, la nature de l'insécurité change. Ce ne sont plus simplement les citoyens qui sont victimes, mais les forces de sécurité, cette force publique qui peut être non seulement agressée physiquement, mais également accusée sur le plan juridique d'insulter, de porter des coups, voire de commettre des viols lors de contrôles de police ordinaires. Les plaintes contre les autorités se multiplient aujourd'hui. La police, protectrice, doit se protéger.

À cet effet, des dispositifs de vidéosurveillance – on parle de vidéoprotection aujourd'hui – ont été installés dans de nombreuses villes, avec les résultats que l'on connaît. Des caméras mobiles équipent les uniformes des autorités de sécurité, afin de témoigner des conditions d'une interpellation, d'une arrestation au cours d'un contrôle opéré par les forces de l'ordre.

Nous pouvons regretter, une fois de plus, que la technologie doive se substituer à la parole, à la confiance et au bon sens des hommes et des femmes. Toutefois, le progrès technologique a aussi cet avantage d'apporter des indices et des éléments de preuve pour condamner ou non un comportement répréhensible de part et d'autre. Ce progrès est irréversible, mais a deux faces : il est à la fois le bien et le mal, tel Janus ! Pour autant, nous tenons compte des impératifs fixés par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Quel est donc l'intérêt de recourir à ce dispositif de caméras mobiles ? Depuis 2012, ces caméras sont utilisées par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale dans certaines zones de sécurité publique, afin de garantir les conditions légales de leurs interventions.

La loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, modifiée par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, a également créé un régime spécifique pour l'enregistrement audiovisuel des interventions des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Enfin, la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, complétée par un décret d'application du 23 décembre 2016, a prévu un dispositif d'expérimentation pour les agents de police municipale dans le cadre de leurs interventions. L'expérimentation, d'une durée de deux ans, s'est déroulée du 3 juin 2016 au 3 juin 2018.

Je suis heureux de constater que cette proposition de loi permettra, par la voie d'un amendement, de pérenniser l'utilisation des caméras mobiles par les polices municipales. Je profite d'ailleurs de l'occasion pour saluer tous les collègues, dont le rapporteur, qui vont nourrir les discussions et soutenir ce texte.

Nous avons observé que le dispositif des caméras-piétons, qui a des avantages et, sans doute, quelques défauts, ne profitait pas à certaines autorités de sécurité, telles que les sapeurs-pompiers, qui ne sont pas toujours considérés comme une autorité de sécurité publique, et les personnels pénitentiaires.

La genèse de cette proposition de loi est simple. Plusieurs maires du département du Nord souhaitaient équiper les pompiers de caméras mobiles. Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a même interpellé l'ensemble des parlementaires du Nord pour appeler leur attention sur le problème. Ces maires ne se sont pas vraiment heurtés à un vide juridique, mais plutôt à un flou juridique, qui les a dissuadés de se lancer dans l'expérience.

Cette proposition de loi vise à lever les doutes, à clarifier cette zone d'ombre, en étendant l'utilisation de ces caméras à de nouvelles catégories. Il ne s'agit pas seulement de répondre à un certain retentissement médiatique, notamment celui qui a suivi la violente agression de pompiers en décembre 2017 à Wattrelos ; il s'agit avant tout d'autoriser ces sapeurs-pompiers à bénéficier d'un dispositif dont les policiers municipaux profitent déjà.

C'est la raison pour laquelle l'amendement déposé par la commission à l'article 1^{er} semble opportun. Il tend à préciser la nature des interventions des sapeurs-

pompiers au cours desquelles ceux-ci pourraient recourir aux caméras. Il vise donc à préciser que l'on peut recourir au dispositif lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident de nature à mettre en péril l'intégrité physique de pompiers. Serait également exclue l'utilisation des caméras-piétons pour des interventions de nature médicale.

Il en est de même pour les personnels pénitentiaires, qui pourraient disposer d'un régime spécifique d'utilisation de ces caméras. L'amendement de la commission à l'article 2 contribue également à préciser ce régime.

Déjà, les expérimentations conduites ont fait l'objet de premières observations, notamment dans les communes de Lille et de Quiévrechain dans le Valenciennois. *A priori*, le système est dissuasif dans la plupart des circonstances, même s'il est préférable de laisser ces expériences s'achever, avant de prendre connaissance de leur bilan et, éventuellement, de réajuster le cadre juridique.

Le dispositif des caméras mobiles n'est certes pas la solution miracle – nous en avons tous conscience –, mais il permet de protéger à la fois les représentants des forces de l'ordre et les personnes qui auraient pu être abusées. Il faut se réjouir de l'équilibre entre liberté et sécurité que ce texte contribue à préserver.

M. François Bonhomme. – Que de chemin parcouru depuis l'installation des premières caméras dans les villes ! À l'époque, cette nouveauté avait inévitablement entraîné son cortège de polémiques et de tensions, alors que les caméras n'avaient été installées que pour répondre à des problématiques réelles en matière de sécurité publique.

Aujourd'hui, nous vivons dans un monde numérique : tout le monde peut visionner sur son téléphone des vidéos d'altercations qui visent à mettre en cause les forces de police dans leur travail. Finalement, l'utilisation de caméras mobiles et l'extension du dispositif qui est proposée contribuent à rééquilibrer la balance. Souvent, ces caméras-piétons apportent en outre une sérénité et un apaisement bienvenus.

J'ai été le rapporteur du projet de loi relatif à la prévention et à la lutte contre les incivilités dans les transports collectifs de voyageurs. L'expérimentation prévue par ce texte a permis aux agents des services internes de sécurité des transports collectifs et au GPSR, le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux, de la RATP, de bénéficier de nombreux avantages.

L'extension progressive de l'utilisation des caméras mobiles aux personnels pénitentiaires et aux sapeurs-pompiers, en fonction de la difficulté et de la nature de leurs missions, va dans le même sens et me semble tout à fait opportune. Simplement, j'ai une interrogation concernant les sapeurs-pompiers. Le dispositif proposé ne s'applique-t-il qu'aux sapeurs-pompiers professionnels et, dans ce cas, est-il prévu de l'étendre aux sapeurs-pompiers volontaires dans certaines conditions ? Ce dispositif est-il par ailleurs limité à certaines interventions ?

M. Patrick Kanner. – M. Decool a fait un point sur les différents textes législatifs prévoyant la mise en œuvre de caméras-piétons. Il a néanmoins oublié la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, texte dans lequel la question de la mise en œuvre des récépissés avait été soulevée. À l'époque, Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, avait opposé une réponse ferme à la mise en place de ces récépissés. Moi-même, en tant que ministre de la ville, j'avais défendu cette position devant le Sénat.

En effet, je n'ai jamais cru à une telle solution, alors que j'ai toujours considéré la caméra-piéton comme l'un des principaux facteurs de pacification des relations entre citoyens et forces de police. D'ailleurs, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a prévu, à titre expérimental, le recours systématique à ces caméras-piétons lors des contrôles d'identité.

Avec la proposition de loi de M. Decool, nous allons donc dans le même sens. Ce texte, soutenu par le rapporteur, va même plus loin. Le groupe socialiste et républicain s'en félicite et soutiendra cette évolution, dès lors qu'elle est encadrée par les dispositifs prévus dans les amendements que nous allons examiner. Ces amendements fixent un cadre aux expérimentations et permettent d'éviter toute forme de débordement.

J'aimerais également vous mettre en garde, mes chers collègues, contre la tentation de « mécaniser » systématiquement tous les rapports sociaux dans notre pays. Il est question ici des gendarmes, des policiers nationaux et municipaux, des sapeurs-pompiers et des surveillants pénitentiaires, ces derniers ayant déjà recours aux caméras dans l'exercice de certaines de leurs missions. Mais d'autres professions font également l'objet de menaces aujourd'hui : les enseignants, les travailleurs sociaux et même les élus d'une certaine façon !

M. François Bonhomme. – C'est vrai !

M. Patrick Kanner. – Nous sommes donc favorables à l'extension de l'utilisation des caméras-piétons, mais il faut garder en tête qu'il ne faut pas « orwelliser » notre société. Une solution mécanique ne remplacera jamais la qualité des rapports sociaux. Il faut toujours privilégier la prévention.

Notre groupe soutiendra l'auteur de la proposition de loi, ainsi que son rapporteur. Il votera donc les amendements que celui-ci a déposés, tout en appelant à cette prudence qui doit permettre de contextualiser l'évolution de notre société.

M. François Grosdidier. – Ayant longtemps été maire, ce sujet m'intéresse depuis de nombreuses années. Les mises en cause répétées et injustifiées de policiers municipaux dans ma commune m'ont particulièrement sensibilisé à cette question.

À l'époque, j'ai décidé d'équiper les policiers municipaux de caméras mobiles. En fait, j'ai d'abord eu à vaincre les réticences des agents eux-mêmes, qui craignaient d'être « fliqués ». J'ai dû les convaincre que ces caméras visaient certes à protéger les citoyens contre leurs éventuels débordements mais, surtout, à les protéger contre des mises en causes infondées.

Dans un contexte où les interventions de policiers sont de toute façon de plus en plus régulièrement filmées et diffusées sur les réseaux sociaux, ces caméras garantissent à nos forces de l'ordre de disposer de l'intégralité des vidéos et les prémunissent contre des accusations fondées sur des images ou des passages volontairement tronqués, qui laissent penser à des comportements violents et arbitraires de leur part. Souvent, les policiers n'emploient la force que pour répondre à des coups !

Le choix de recourir à des caméras mobiles a tout de suite été concluant. Je ne sais même pas pourquoi on parle encore d'expérimentations aujourd'hui ! Chacun mesure en effet le bénéfice de l'utilisation de ces caméras : les citoyens, bien sûr, mais aussi les contrevenants, les policiers et leur hiérarchie, ainsi que les juges.

Les magistrats n'ont d'ailleurs jamais réclamé de cadre juridique particulier : ils estimaient que toutes les images étaient bienvenues et constituaient d'éventuels éléments tangibles et objectifs qui pouvaient les aider à trancher des affaires d'outrage ou de rébellion à une personne dépositaire de l'autorité publique. Malgré tout, les gouvernements qui se sont succédé ces dernières années ont fait voter des lois instaurant un cadre juridique spécifique.

Malheureusement, on complique toujours les choses en France : on a imposé un modèle de caméra très sophistiqué, qui coûte cinq à six fois plus cher que les caméras que l'on trouve dans le commerce, et moins fiable. En tant que rapporteur de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, je peux témoigner de la lourdeur du système, de la complexité des appels d'offres, et de la lenteur de l'équipement de nos forces de l'ordre, en particulier de la gendarmerie nationale, et ce alors même qu'il n'existe pas de meilleur moyen de pacifier les relations que le recours à ces caméras, y compris lors de simples contrôles routiers.

Dans le cadre de l'expérimentation prévue en 2016, on a également imposé aux polices municipales de remplacer leurs caméras par des caméras beaucoup plus chères. Or on ne s'est pas du tout soucié de la prolongation de cette expérimentation, si bien que les polices municipales ne peuvent plus utiliser ces caméras depuis le 3 juin !

Selon moi, il n'y a aucune raison de continuer à expérimenter le dispositif des caméras-piétons pour les policiers municipaux comme pour les sapeurs-pompiers, dès lors que l'on sait déjà que l'expérience est positive ! Il faut le mettre en œuvre dès maintenant !

Il est aujourd'hui indispensable d'équiper les sapeurs-pompiers, car ils sont, hélas, tout autant exposés que les policiers à ceux qui contestent l'autorité de l'État. Les images enregistrées ne font, de toute façon, de mal à personne. Elles permettent simplement d'établir la vérité.

Il est également indispensable de prévoir des caméras dans les prisons, parce que les systèmes actuels de vidéosurveillance y sont « muets », alors que le juge ou l'autorité disciplinaire ont évidemment besoin du son pour prendre leur décision.

Mme Esther Benbassa. – Les syndicats des sapeurs-pompiers et des surveillants pénitentiaires sont-ils favorables à l'équipement des personnels ?

M. Dany Wattebled, rapporteur. – Pour répondre à notre collègue François Bonhomme, je précise que le texte ne distingue pas entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Toutefois, il faut bien comprendre que tous les personnels ne seront pas destinés à être équipés de caméras et que leur utilisation sera très encadrée. Les interventions de nature médicale, par exemple, ne feront l'objet d'aucun enregistrement.

Notre collègue Patrick Kanner a raison : beaucoup de professions sont confrontées à des menaces aujourd'hui. On pourrait citer les huissiers, les agents des caisses de sécurité sociale ou des SAMU. Cela étant, à un moment donné, il faut bien circonscrire le champ du dispositif : on a donc choisi de limiter l'utilisation des caméras-piétons aux professions qui assurent un service lié à la sécurité des biens et des personnes, même si je dois reconnaître que les sapeurs-pompiers sont un peu à la marge de cette définition.

Je vais donner satisfaction à notre collègue François Grosdidier, puisque l'un de mes amendements tend à pérenniser l'usage des caméras individuelles par les agents de police

municipale. L'expérimentation prévue pour deux ans a pris fin le 3 juin dernier. On s'est aperçu que cette durée de deux ans était trop courte, compte tenu du délai nécessaire pour mener à bien les appels d'offres et du temps qu'il est indispensable de prendre pour tirer les enseignements du rapport d'étape. C'est pourquoi nous proposons des expérimentations d'une durée de trois ans pour les sapeurs-pompiers et les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

Enfin, pour répondre à Mme Benbassa, je précise que les syndicats des sapeurs-pompiers et des personnels pénitentiaires n'avaient qu'une seule crainte : que les enregistrements puissent se retourner contre eux et être utilisés par leur hiérarchie. Nous les avons rassurés à ce sujet, en insistant sur le fait que les caméras serviraient avant tout à les défendre. Ils sont désormais favorables au principe d'une expérimentation.

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Dany Wattebled, rapporteur. – L'amendement COM-7 propose une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de la proposition de loi afin de mieux encadrer le recours aux caméras mobiles pour les sapeurs-pompiers et d'en assurer la proportionnalité. Il restreint l'usage des caméras individuelles aux seuls cas où « se produit ou est susceptible de se produire un incident de nature à mettre en péril leur intégrité physique » ; il exclut par ailleurs la possibilité de procéder à des enregistrements en cas de risque d'atteinte au secret médical. Compte tenu des délais nécessaires, notamment liés à la passation de marchés publics pour l'acquisition des équipements, l'amendement allonge le délai de l'expérimentation de deux à trois ans. Il prévoit qu'un rapport soit remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, et que le décret d'application de l'article soit non seulement pris en Conseil d'État, mais aussi après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). L'amendement précise le périmètre de l'article, afin d'inclure expressément les pompiers de Paris et de Marseille, qui bénéficient d'un statut militaire.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article 2

M. Dany Wattebled, rapporteur. – L'amendement COM-8 apporte deux modifications principales à l'article 2, qui prévoit la possibilité pour les surveillants pénitentiaires d'utiliser des caméras mobiles. En premier lieu, il étend le champ d'utilisation des caméras mobiles à d'autres missions que les extractions judiciaires et les transfèremens administratifs, afin de couvrir les besoins de sécurisation des surveillants pénitentiaires lorsqu'ils exercent des missions qui présentent un risque caractérisé d'incident ou d'évasion, dans deux cas : d'une part, lorsque la nature même des missions engendre des risques élevés pour les agents, comme par exemple les interventions des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), qui interviennent pour gérer des situations de crise dans les établissements pénitentiaires ; d'autre part, lorsqu'il existe un risque élevé d'incident ou d'évasion en raison du niveau de dangerosité des détenus concernés, comme par exemple les surveillants travaillant dans les quartiers pour détenus violents ou pour détenus radicalisés.

Pour assurer la proportionnalité du dispositif, seuls les agents individuellement désignés seraient susceptibles d'utiliser ces caméras mobiles. Afin de garantir le respect de la vie privée, les agents ne seraient pas autorisés à procéder à un enregistrement à l'occasion d'une fouille.

En second lieu, l'amendement donne un caractère expérimental aux dispositions de l'article 2, pour une durée de trois ans, et prévoit qu'un rapport d'expérimentation soit remis au Parlement.

L'amendement COM-8 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. François Pillet, président. – Les amendements COM-10, COM-1 rectifié, COM-3 rectifié, COM-6, COM-2 rectifié, COM-4 et COM-5 sont en discussion commune. Si l'amendement COM-10 du rapporteur est adopté, les autres seront satisfaits ou sans objet.

M. Dany Wattebled, rapporteur. – L'expérimentation des caméras mobiles par les agents de police municipale s'est achevée le 3 juin 2018, sans que le dispositif soit pérennisé. Il convient de combler de toute urgence ce vide juridique. Mon amendement COM-10 pérennise le dispositif dans des conditions identiques à celles de l'expérimentation, qui a démontré son efficacité.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. François Grosdidier. – L'expérimentation qui vient de se dérouler était-elle vraiment nécessaire, puisqu'une précédente avait déjà été menée et était concluante ? Toutes les remontées auprès de la Commission consultative des polices municipales (CCPM) étaient positives. Aucune observation négative n'a été formulée sur les caméras piétons, que ce soit de la part des citoyens, des policiers ou des magistrats. Votre amendement prolonge-t-il le dispositif, en arrêtant l'expérimentation ?

M. Dany Wattebled, rapporteur. – Tout à fait.

M. François Grosdidier. – Je voterai bien volontiers votre amendement.

M. Alain Marc. – L'autorisation du préfet est-elle permanente ou sur une période déterminée, lorsque vous évoquez des « faits susceptibles de se produire » ? Faudrait-il demander une autorisation à chaque fois ?

M. Patrick Kanner. – Le ministre de l'intérieur a mis fin le 3 juin dernier, comme prévu par les textes, à l'expérimentation. Aurons-nous accès à ce fameux rapport avant l'examen de la proposition de loi le 13 juin ? J'aimerais le consulter...

M. Philippe Bas, président. – Bien évidemment, nous le transmettrons à tous les membres de la commission.

M. Dany Wattebled, rapporteur. – L'autorisation sera pérenne.

M. Philippe Bas, président. – La commune devra simplement la demander.

M. Dany Wattebled, rapporteur. – Nous avons reçu hier le rapport et vous le communiquerons.

Les amendements identiques COM-10 et COM-1 rectifié bis sont adoptés. Les amendements COM-3 rectifié et COM-6 sont satisfaits. Les amendements COM-2 rectifié, COM-4, COM-5 deviennent sans objet.

Article 3

M. Dany Wattebled, rapporteur. – L'article 3 de la proposition de loi compense les éventuelles pertes de recettes pour l'État qui pourraient résulter de la mise en œuvre des dispositions de la présente proposition de loi. Dès lors que celle-ci n'entraîne aucune perte de recettes, l'amendement COM-9 supprime l'article 3.

L'amendement de suppression COM-9 est adopté.

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

M. Alain Richard. – Monsieur le président, comme ce texte pérennise l'usage des caméras par les polices municipales, pouvez-vous demander à votre homologue de l'Assemblée nationale qu'il soit examiné rapidement, malgré l'encombrement de l'agenda législatif ?

M. Philippe Bas, président. – Je la solliciterai, ainsi que le Gouvernement, pour assurer la continuité du dispositif.

M. François Bonhomme. – Un amendement exclut la possibilité d'utiliser ces caméras pour des interventions à caractère médical, afin de respecter la vie privée, mais des incidents surviennent souvent lors de soins, situations pouvant générer des tensions. Exclure *a priori* tout enregistrement dans ces situations ne risque-t-il pas de faire manquer l'essentiel ? Les interventions sur les personnes sont les plus sensibles.

M. Dany Wattebled, rapporteur. – Le secret médical nécessite de ne pas aller trop loin et d'encadrer le dispositif. Cela pourrait être également compliqué pour l'agent en cas de manquement, il pourrait être mis en cause par des témoins ou la famille. Nous avons préféré ne pas trop étendre le champ.

M. Alain Richard. – Par malheur, nous sommes trop habitués à ces incidents. Mais en cas de violences urbaines, lors desquelles des pompiers sont agressés, des policiers - qui ont des caméras - sont toujours à proximité. Les pompiers n'interviennent pas seuls.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour la qualité de ce rapport qui a convaincu notre commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Expérimentation de l'usage des caméras individuelles par les sapeurs-pompiers			
M. WATTEBLED, rapporteur	7	Encadrement de l'usage des caméras mobiles par les sapeurs-pompiers	Adopté
Article 2 Équipement des personnels de l'administration pénitentiaire de caméras-mobiles			
M. WATTEBLED, rapporteur	8	Extension de l'usage des caméras mobiles par les personnels de l'administration pénitentiaire et lancement d'une expérimentation	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. WATTEBLED, rapporteur	10	Pérennisation de l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale	Adopté
M. GRAND	1 rect. bis	Pérennisation de l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale	Adopté
M. DÉTRAIGNE	3	Pérennisation de l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale	Satisfait ou sans objet
M. Henri LEROY	6	Pérennisation de l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	2	Prolongation de l'expérimentation de l'utilisation de caméras mobiles par les agents de police municipale	Satisfait ou sans objet
M. Henri LEROY	4	Prolongation de l'utilisation des caméras mobiles acquises par les polices municipales	Satisfait ou sans objet
M. Henri LEROY	5	Remise d'un rapport d'évaluation de l'expérimentation de l'usage des caméras mobiles par les polices municipales	Satisfait ou sans objet
Article 3 Pérennisation de la possibilité pour les agents de police municipale d'utiliser des caméras mobiles			
M. WATTEBLED, rapporteur	9	Suppression du gage	Adopté

Proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons la proposition de loi 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.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Cette proposition de loi fait suite à la mission commune d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, dont le rapport a été présenté en juillet 2016 par nos collègues Nathalie Goulet et André Reichardt.

La proposition de loi vise deux objectifs principaux : d'une part, rendre obligatoire l'organisation sous le régime de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État pour toute association assurant l'exercice public d'un culte ou la gestion d'un lieu de culte et, d'autre part, restreindre, sous peine de sanctions pénales, la faculté de célébrer publiquement un culte aux seuls ministres du culte ayant reçu une formation délivrée par une instance cultuelle dont la représentativité serait reconnue par l'État.

La proposition de loi prévoit une application dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle pour les cultes ne relevant pas du régime concordataire, notamment l'islam. Elle comporte également un volet pénal.

Nos collègues constatent que l'organisation des musulmans en France diffère fortement de celle des cultes majoritaires, avec une absence de hiérarchie et de centralisation. Tout musulman peut guider la prière commune et la notion de ministre du culte n'existe pas. Cette situation exposerait le culte musulman à des dérives et à des pratiques regrettables.

Cette initiative répond à une réelle difficulté. Personne ne nie le constat, mais je m'interroge sur la constitutionnalité de cette proposition de loi ainsi que sur son efficacité.

La proposition de loi invite à rappeler les exigences constitutionnelles relatives au droit d'association, dispositions subtiles et extrêmement fragiles, ainsi que le principe constitutionnel de laïcité de la République.

Selon le premier principe en cause, la liberté d'association, une association ayant une activité cultuelle peut librement s'organiser selon la loi de 1901 ou selon celle de 1905. S'y ajoute le principe de liberté des cultes pour leur organisation. Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel rappellent solennellement que la liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République. On ne peut contraindre une association à choisir l'un ou l'autre statut. En contrepartie du statut relevant de la loi de 1905 qu'elles choisissent volontairement, les associations bénéficient d'avantages fiscaux.

Concernant le principe de la liberté de culte, en janvier 2016, je rappelle que notre éminent collègue François Pillet a présenté un rapport sur la proposition de loi constitutionnelle de nos collègues du groupe RDSE, souhaitant inscrire les principes fondamentaux de la loi de 1905 à l'article 1^{er} de la Constitution. La Constitution consacre le principe de laïcité, indissociable du principe de libre exercice des cultes. L'État doit ignorer les cultes tout en permettant leur libre exercice. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affirme : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » L'article 1^{er} de la Constitution dispose que la République est laïque, mais « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » et « respecte toutes les croyances ».

Il s'agit donc d'interpréter des principes législatifs et constitutionnels. Pour faire simple, l'État doit ignorer les cultes – sans qu'il y ait aucune définition juridique des cultes ni de la notion de ministre du culte –, mais il doit permettre le libre exercice des cultes et la pratique religieuse de chacun. La protection de la liberté des cultes est aussi assurée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion

ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique ».

Je doute donc de la constitutionnalité de cette proposition de loi, hormis de l'article 2, qui prévoit l'extension du régime des lieux de culte aux locaux loués par une association culturelle, point qui ne pose aucune difficulté.

Obliger les associations culturelles à se soumettre à la loi de 1905, et relever ainsi d'un régime unique sous peine d'amende voire de dissolution de l'association en cas d'infraction, n'est pas justifié par un motif d'intérêt général et pourrait donc être contraire à la Constitution. La loi de janvier 1907 décrit très précisément les possibilités d'exercice du culte, selon trois modalités distinctes et librement choisies : une association relevant de la loi de 1901, une réunion sur initiative individuelle, qui relève de la loi de 1881 relative à la liberté de réunion, ou une association selon la loi de 1901 se conformant à la loi de 1905, ce qui présente des avantages et des obligations. Aucun motif d'intérêt général relevant de l'ordre public *a priori* me semble justifier d'imposer l'organisation du culte selon la seule loi de 1905.

La proposition de loi prévoit d'obliger tout nouveau ministre du culte ainsi que tout ministre du culte en exercice à suivre une formation qualifiante assurée par une instance culturelle reconnue par l'État. Cela rentre dans un registre juridiquement impossible : si l'État doit ignorer les cultes mais garantir leur libre exercice, comment peut-il reconnaître ces cultes, et quels cultes ? Les druides, ministres d'un culte particulier en Bretagne, pourraient-ils être reconnus ? Cette formation devrait être dispensée et sanctionnée par une instance d'obédience culturelle suffisamment représentative. L'État définirait par décret en Conseil d'État les critères de la représentativité de ce culte. Or ce champ est impossible à définir juridiquement... De plus, certaines religions n'ont pas de ministre du culte, notamment la religion musulmane. Ce serait une immixtion particulièrement grave de l'État dans le libre exercice et la libre organisation des cultes.

Un décret de 2017, qui impose aux aumôniers exerçant à la demande de l'État dans les armées, les hôpitaux ou les prisons de suivre une formation qualifiante, est l'objet d'un recours. Distinguons la formation obligatoire pour tout ministre du culte – qui inclut un volet religieux que l'État est censé ignorer – de l'obligation d'une formation civique pour les aumôniers militaires, des hôpitaux et des prisons, absolument nécessaire pour prévenir le risque de radicalisation dans les prisons. Un de mes amendements propose de fixer cette obligation dans la loi.

La proposition de loi introduit des peines différentes pour des infractions pénales similaires à des infractions existantes. Cette hétérogénéité des sanctions pose elle aussi un problème constitutionnel. Veillons à la cohérence des peines existantes, tout en ajoutant une circonstance aggravante lorsque l'infraction est commise dans le cadre de la célébration d'un culte, car le ministre du culte a une influence sur ses fidèles.

Reconnaissons la pertinence du constat de nos collègues Nathalie Goulet et André Reichardt, sans en adopter les remèdes, improbables juridiquement et non forcément efficaces. Un ministre du culte, même formé, peut toujours enfreindre la loi ! Si nous pouvions organiser les cultes par une formation obligatoire – mais nous ne le pouvons pas

constitutionnellement –, certains cultes, disons occultes, pourraient se pratiquer sous prétexte de la liberté de réunion dans le domaine privé.

Je propose le respect des principes de liberté d'association et de liberté de culte tout en instaurant une obligation de formation civique pour les aumôniers salariés de l'État, ainsi que la création d'un conseil consultatif des cultes, auprès du ministre compétent, et qui pourra inclure des parlementaires.

Nous avons entendu en audition les représentants des cultes les plus visibles : juifs, musulmans, catholiques, bouddhistes, protestants et orthodoxes. Oui, la religion musulmane ne relève pas de l'organisation intellectuelle et matérielle des cultes présents en 1905, et ce texte met en avant des interrogations, notamment politiques, que nous pouvons nous poser sur la loi de 1905. On peut vénérer ce monument juridique, qui a permis cent ans de paix religieuse et civile, mais certains cultes provenant d'autres cultures ou de pratiques spirituelles différentes peuvent donner lieu à des réalités plus difficiles à gérer. En vertu de la Constitution et dans un souci d'efficacité, encourageons le dialogue entre l'État et les différents cultes, par la reconnaissance mutuelle et l'affirmation que chacun d'entre eux s'inscrit dans un cadre républicain. Faisons preuve d'exigence et de conviction.

M. Philippe Bas, président. – Ce texte traite d'un sujet très important quant à ses réalités et aux principes en cause. Notre rapporteur s'est efforcé de trouver un point d'équilibre. Certaines dérives du culte musulman peuvent conduire à la radicalisation et à la subversion des principes républicains, faisant prévaloir la religion sur la loi civile et les principes constitutionnels, ou même parfois à des actes de terrorisme – que nous avons malheureusement déplorés ces dernières années.

Comment traiter ces difficultés ? La première manière, choisie par les auteurs de la proposition de loi, serait que l'État traite de la même manière tous les cultes, mais en les contrôlant de près. La loi de 1907 a pacifié les relations après la loi de 1905, et laisse aux associations cultuelles la liberté de s'organiser librement avec le recours, pour la gestion de leur patrimoine, à la loi sur les associations de 1901, sans contrôle particulier. La loi de 1905 impose un contrôle financier du ministère des finances et de son inspection ainsi que des obligations comptables. Comme la France n'a pas voulu s'immiscer dans la gestion des cultes depuis plus d'un siècle, nous nous interrogeons désormais sur la manière d'améliorer l'insertion du culte musulman dans la société française.

La proposition de loi remet en cause la ligne de séparation entre les cultes et l'État, telle qu'elle résulte de la pratique de la loi de 1907. Refuser de suivre la logique de cette proposition de loi ne signifie pas que nous acceptions les dérives justement rappelées par les auteurs de ce texte.

Une autre voie, difficile sur le plan constitutionnel, serait que la République ne s'intéresse pas aux cultes, notamment musulman, mais à toute idéologie remettant en cause la primauté de la règle générale sur la règle religieuse. Cette subversion serait traitée sur le modèle d'autres subversions. Nous devrions alors déterminer nous-mêmes ce qui relève du culte et ce qui relève d'une idéologie politique non conforme aux principes républicains. Alors, la question de l'égalité de traitement entre les différents cultes ne se poserait plus... Ce serait peut-être plus fécond d'approfondir cette piste.

La matière, très complexe, nécessite de nombreuses concertations. La future réforme constitutionnelle permettrait peut-être de fixer de nouvelles règles, mais soyons

prudents. Il existe un arsenal de sanctions des dérives verbales que le rapporteur propose de renforcer lorsqu'elles prennent place pendant l'exercice du culte, tout en pouvant en être détachées. Le travail de Mme Gatel fait droit aux préoccupations fondamentales de la société française, tout en évitant de prendre de front les relations entre l'État et les cultes, qui sont pacifiées depuis plus de 110 ans.

Les auteurs de cette proposition de loi seront peut-être déçus qu'elle n'aille pas jusqu'au bout, mais le législateur ne peut pas transgresser des principes fondamentaux.

Mme Esther Benbassa. – Je salue le travail de Mme Gatel, qui a rappelé les grands principes de la laïcité, et m'apprend qu'il existe un culte druidique !

La France a su gérer des religions non centralisées et sans clergé, comme le judaïsme, notamment grâce au concordat de Napoléon. Désormais, cette religion est gérée comme les autres monothéismes. L'islam relève peut-être d'une autre culture, mais l'histoire de France a aussi connu des cultes organisés selon les lois en vigueur.

Cette proposition de loi aurait été parfaite sous le concordat, mais ce n'est plus possible actuellement. J'en approuve certains éléments, comme ce qui est prévu pour les associations. Au sein du judaïsme, toutes les associations relevant de la loi de 1901 sont devenues cultuelles. Il y a donc un précédent. L'islam est pratiqué par des groupes souvent peu dotés financièrement. Si l'on transforme les associations « culturelles » de la loi de 1901 en associations « cultuelles » de la loi de 1905, les communes ne pourront plus attribuer de subventions pour construire des mosquées...

La formation est essentielle, mais au nom de la laïcité, nous ne pouvons pas former des ministres des cultes sans les reconnaître. En 1830, la France a demandé la création d'une école rabbinique à Metz, qui a déménagé à Paris et qui est devenue le séminaire rabbinique, rue Vauquelin. Les étudiants, sans y être obligés formellement, étudient aussi à l'université, et je leur dispense des cours – même si je suis athée. La mosquée a aussi une école de formation. Ces écoles peuvent être jumelées avec des universités ou demander qu'il y ait des cours de sociologie et d'histoire, ou encore sur les valeurs de la République.

Je suis gênée par l'obligation de prévoir une qualification validée selon des modalités prévues par le Conseil d'État. Aucun musulman n'acceptera de demander aux autres musulmans de choisir son ministre du culte. Mais on peut exiger une formation avec une liste d'enseignements, afin que ces futurs théologiens aient une façon d'enseigner et de prêcher compatible avec les valeurs de la République. Ce texte est impraticable en l'état.

M. François Grosdidier. – Nous ne pouvons pas nous limiter à ce qui nous est proposé dans le texte, quelles que soient les difficultés constitutionnelles, matérielles ou sociopolitiques.

L'État n'ignore pas les cultes. Au nom du patrimoine, la loi de 1905 permet le financement public des lieux de cultes construits avant 1905, soit 95 % des églises catholiques et 70 % des temples et synagogues. L'impossibilité pour les musulmans de bénéficier de fonds publics – certains veulent en plus interdire les financements étrangers – crée donc une inégalité. L'État finance également les aumôneries au sein de l'armée et dans les prisons, et il conclut des accords avec des pays tels que la Turquie, l'Algérie ou le Maroc pour essayer de garantir un islam modéré.

Il faut poser la question des conditions d'exercice du culte. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, avait suggéré d'assouplir les modalités d'application de la loi de 1905 face à l'hypocrisie consistant à financer des associations « culturelles », et non « cultuelles ». Il est envisagé dans l'excellent rapport du Sénat sur l'islam de financer ce culte par une redevance de droit privé sur le hallal, c'est une piste à explorer

Nous ne devons négliger ni la formation des ministres du culte ni le contrôle des fonds, d'ailleurs prévu par la loi de 1905. Nous contrôlons bien les associations faisant appel à la générosité publique ; or des associations ouvertement cultuelles amassent des fonds importants. Si l'État n'a pas à contrôler la formation théologique, il doit mettre en place une formation civique minimale et vérifier ensuite que les prêches et les actes sont bien conformes aux valeurs ainsi enseignées.

M. Philippe Bas, président. – Certaines de ces propositions nécessiteraient une révision de la Constitution ! Le risque est d'englober toutes les religions et de remettre en cause la séparation des Églises et de l'État en voulant traiter le problème de l'islamisme.

M. François Pillet. – Le Sénat a une mission fondamentale : garantir nos libertés. De la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à la Déclaration universelle des droits de l'homme, en passant par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la Convention relative aux droits de l'enfant, veillons à la hiérarchie des textes qui protègent la paix sociale.

Les solutions qui nous sont proposées par notre rapporteur, auxquelles je souscris pleinement, visent à trouver un équilibre entre les libertés et la sécurité. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » Ne cherchons pas à défaire ce qui existe en adoptant des textes par trop dictés par l'actualité.

Mme Brigitte Lherbier. – Lors de la réunion organisée chaque année par le bâtonnier de Lille avec les représentants des cultes, le directeur interrégional des services pénitentiaires a soulevé une fois le problème des visiteurs de prisons, qui ne sont pas du tout formés.

À Tourcoing, il y a cinq mosquées, dont une salafiste.

En lien avec le recteur musulman et les renseignements intérieurs, nous avons créé un diplôme universitaire de formation du personnel encadrant sur les faits religieux à l'université de Lille 2, où l'on enseigne essentiellement les valeurs républicaines. Cela marche très bien.

M. Loïc Hervé. – Dans ma commune, une décision administrative de fermeture a été prise à l'encontre d'une mosquée qui n'était pas déclarée. Les propositions de Mme Gatel, auxquelles je souscris, illustrent les difficultés juridiques, y compris constitutionnelles, auxquelles nous sommes confrontés.

Faut-il imposer l'utilisation du français dans les lieux de culte ? Lorsqu'Atatürk a fondé la République turque, l'utilisation de la langue du pays ainsi que le dépôt des prêches auprès du ministère concerné ont permis la sécularisation de certaines pratiques...

M. Jacques Bigot. – Le rapport de Nathalie Goulet et d'André Reichardt sur l'organisation et le financement de l'islam avait permis d'établir un diagnostic, mais pas de trouver des solutions.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent remettre en cause l'équilibre trouvé en 1905 et 1907, ce qui pose de surcroît des problèmes d'ordre constitutionnel. J'approuve les amendements de suppression déposés par Mme le rapporteur. Mais la création d'un conseil consultatif des cultes n'est-elle pas aussi le prélude à une remise en cause de la loi de 1905, sous prétexte de l'importance prise en France par une religion particulière ? En 1905, on avait accepté l'utilisation du latin dans le culte catholique. Il n'appartient pas au législateur d'organiser un tel conseil consultatif. Peut-être Mme le rapporteur voit-elle ce texte comme une proposition de loi d'appel pour une réforme fondamentale de la loi de 1905 ? Si ce n'est pas le cas, restons-en à la loi de 1905, sans modification.

La formation des aumôniers, qui fait l'objet d'un amendement, relève-t-elle du législateur ou du pouvoir réglementaire, sachant qu'un décret a déjà été pris en la matière ?

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Comme je l'ai déjà expliqué, l'article 1^{er} de la proposition de loi pose problème au regard des principes de liberté d'association et de liberté de culte.

Les amendements de suppression COM-3 et COM-1 sont adoptés.

Article 2

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je ne propose pas un « grand soir » de la laïcité. Il s'agit simplement de lancer un débat et de rechercher des solutions juridiquement applicables dans le cadre de la Constitution et de la loi de 1905.

M. Jacques Bigot. – Je souhaite que ce ne soit pas non plus le crépuscule de la loi de 1905 !

L'amendement COM-4 est adopté.

Article 3

L'amendement de suppression COM-5 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je propose la création d'un conseil consultatif des cultes. Il est très important qu'un dialogue existe. Les représentants du culte musulman que nous avons rencontrés y sont très favorables.

La religion musulmane a été importée par les immigrés en provenance du Maroc, de Tunisie ou d'Algérie. Il y a de nouvelles générations de musulmans en France. Cela peut favoriser l'émergence d'un « islam de France », ce qui correspond à nos préoccupations.

M. Jacques Bigot. – L’islam n’a pas été « importé ». Il a vécu sur des territoires de la République, notamment au Maroc ou en Algérie, où les imams étaient d’ailleurs rémunérés par l’État.

Avez-vous interrogé les représentants d’autres religions ? Qu’en pense par exemple l’épiscopat, qui a attaqué le décret de M. Cazeneuve sur la formation des aumôniers ? Un tel conseil consultatif nous semble largement prématuré, sauf à vouloir à remettre en cause les relations de l’État avec les Églises, ce qui a d’ailleurs été suggéré par le Président de la République...

M. Loïc Hervé. – En tant que rapporteur du texte sur la présence de parlementaires dans les organismes extraparlimentaires, que nous examinerons jeudi, je m’abstiendrai sur cet amendement, qui prévoit la présence de deux députés et de deux sénateurs au sein du conseil consultatif.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il y a une grande diversité de l’islam en France ; évitons les assertions à caractère général.

Je suis très réticent sur la création d’un tel conseil consultatif des cultes. La loi de 1905 a fait ses preuves. La laïcité n’interdit nullement les relations entre les pouvoirs publics et les religions. Il n’appartient pas à la loi de la République de « favoriser le dialogue interreligieux » comme le dit l’amendement. Et ce n’est pas le rôle des parlementaires de siéger dans un tel organisme. Les intentions sont peut-être louables, mais ce conseil risque de créer de nouveaux problèmes.

Mme Esther Benbassa. – Le dialogue interreligieux existe déjà. Ne gravons pas ce conseil consultatif dans le marbre de la loi. En plus, cela risque de déstabiliser d’autres religions déjà organisées. Quel est l’objet d’une telle instance ?

Il faudrait peut-être éviter de parler d’une religion qui nous serait « étrangère » ou d’une « autre culture ».

M. Philippe Bas, président. – Il n’est pas certain que la présence de deux députés et deux sénateurs au sein du conseil consultatif soit indispensable. Le fait de « favoriser le dialogue interreligieux » n’est pas agressif. Mais si c’est une difficulté pour certains collègues, nous pourrions peut-être y revenir lors de l’examen des amendements de séance.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Face aux dérives que nous constatons, il me semble important d’instituer une instance de dialogue entre les pouvoirs publics et les cultes – il ne s’agit pas d’autre chose – permettant à chacun de prendre conscience de la nécessité d’inscrire sa pratique religieuse dans le cadre républicain. Les représentants des cultes que j’ai interrogés sur ce sujet ont trouvé l’idée intéressante, pour cette raison.

L’amendement COM-6 est adopté.

Article 4

Les amendements de suppression COM-7 et COM-2 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 4

M. Philippe Bas, président. – La puissance publique admet l'exercice du culte dans l'enceinte des services publics. Les objectifs d'ordre public justifient pleinement que le législateur ait des exigences sur la formation des aumôniers, dès lors que cela ne porte pas sur la formation religieuse, puisqu'ils interviennent dans le cadre de services publics particuliers et sont engagés par l'État.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Une telle disposition relève du pouvoir législatif, puisqu'il s'agit d'une liberté constitutionnelle dont on veut organiser les conditions d'exercice, en prison, dans l'armée ou à l'hôpital public. Le recours contre le décret de M. Cazeneuve risque d'aboutir pour cette raison.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les aumôniers doivent apporter un enseignement sur les religions, et non inciter à la radicalisation. Ce problème n'est pas traité dans l'amendement. Et que signifie « attester » d'une formation civile et civique ? Comme il s'agira d'une déclaration de la personne, il n'y aura aucun moyen de contrôler...

M. Philippe Bas, président. – Les aumôniers doivent avoir le baccalauréat, me semble-t-il. Cela suppose déjà qu'ils aient reçu une esquisse de formation civile et civique.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 5

L'amendement de suppression COM-9 est adopté.

Article 6

L'amendement de suppression COM-10 est adopté.

Article 7

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Je propose de modifier les sanctions pénales prévues à cet article, afin d'éviter à la fois des redondances avec des infractions existantes et une hétérogénéité injustifiée des peines encourues. Je propose également de prévoir une circonstance aggravante pour les délits évoqués par le texte lorsqu'ils sont commis dans le cadre de l'exercice d'un culte.

L'amendement COM-11 est adopté.

Article 8

L'amendement de suppression COM-12 est adopté.

Article 9

L'amendement de suppression COM-13 est adopté.

Article 10

L'amendement de suppression COM-14 est adopté.

Article 11

L'amendement de suppression COM-15 est adopté.

Article 12

L'amendement de suppression COM-16 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Après l'adoption de ces amendements, qui implique celle des différents chapitres de la proposition de loi, je vous propose de retenir l'intitulé suivant : « proposition de loi relative aux conditions d'exercice de la liberté de culte dans un cadre républicain ».

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous avons voté en faveur de tous les amendements de suppression déposés par Mme le rapporteur et en défaveur de ses autres amendements. Nous nous prononçons donc contre la proposition de loi.

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 :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Obligation pour les associations ayant une activité culturelle de se constituer sous le régime de la loi du 9 décembre 1905			
Mme GATEL, rapporteur	3	Suppression	Adopté
M. AMIEL	1	Suppression	Adopté
Article 2 Extension aux locaux loués par une association culturelle de la législation applicable aux locaux lui appartenant ou mis à sa disposition concernant la célébration publique du culte			
Mme GATEL, rapporteur	4	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
Article 3 Interdiction de la célébration d'un culte à toute personne ne remplissant pas l'obligation de formation des ministres du culte			
Mme GATEL, rapporteur	5	Suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 3			
Mme GATEL, rapporteur	6	Création d'un conseil consultatif des cultes auprès du Gouvernement	Adopté
Article 4 Obligation pour tout ministre du culte de justifier d'une formation qualifiante, délivrée par une instance cultuelle représentative et définition de la notion de ministre du culte			
Mme GATEL, rapporteur	7	Suppression	Adopté
M. AMIEL	2	Suppression	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
Mme GATEL, rapporteur	8	Institution d'une formation obligatoire pour les aumôniers intervenant dans les armées, les établissements pénitentiaires et les centres hospitaliers	Adopté
Article 5 Instauration d'une sanction pénale pour les associations ayant une activité cultuelle méconnaissant l'obligation de se constituer sous le régime de la loi du 9 décembre 1905			
Mme GATEL, rapporteur	9	Suppression	Adopté
Article 6 Instauration d'une sanction de dissolution judiciaire pour les associations ayant une activité cultuelle méconnaissant l'obligation de se constituer sous le régime de la loi du 9 décembre 1905			
Mme GATEL, rapporteur	10	Suppression	Adopté
Article 7 Instauration de sanctions pénales en cas de célébration publique d'un culte par un ministre du culte non régulièrement formé, en cas de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence et en cas d'agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme			
Mme GATEL, rapporteur	11	Création d'une circonstance aggravante pour les délits d'apologie du terrorisme et de provocation à la haine raciale commis dans le cadre d'une réunion pour la célébration d'un culte	Adopté
Article 8 Application de l'obligation de formation aux ministres du culte en fonction lors de l'entrée en vigueur du texte			
Mme GATEL, rapporteur	12	Suppression	Adopté
Article 9 Extension aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle de l'obligation de formation des ministres du culte			
Mme GATEL, rapporteur	13	Suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Extension aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle des sanctions pénales prévues par le texte			
Mme GATEL, rapporteur	14	Suppression	Adopté
Article 11 Exemption des cultes statutaires de l'extension du texte aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle			
Mme GATEL, rapporteur	15	Suppression	Adopté
Article 12 Compensation des pertes de recettes résultant de l'accroissement du nombre des associations bénéficiaires des exonérations fiscales prévues par la loi du 9 décembre 1905			
Mme GATEL, rapporteur	16	Suppression	Adopté
Intitulé de la proposition de loi			
Mme GATEL, rapporteur	17	Nouvelle rédaction	Adopté

La réunion est close à 11 h 05.

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 heures 40.

**Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes -
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**

M. Philippe Bas, président. – Conformément à l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58 1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, notre commission pourrait solliciter l'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.

La commission des lois décide de saisir pour avis 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.

M. Philippe Bas, président. – Nous procéderons, conjointement avec la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, à l'audition de Mmes Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, et Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, le lundi 11 juin prochain, à 18 heures 30, seul créneau qui ait pu convenir à Mmes Belloubet et Schiappa.

Questions diverses

M. Philippe Bas, président. – Nous désignerons la semaine prochaine un rapporteur et deux rapporteurs adjoints sur les trois projets de loi, constitutionnelle, organique et ordinaire, de réforme des institutions, déposés à l'Assemblée nationale. Je vous propose également de constituer au sein de notre commission un comité de suivi de la réforme institutionnelle, composé d'un représentant de chaque groupe politique. J'adresserai un courrier en ce sens à chaque président de groupe du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'organisation de nos travaux nous inquiète. Nous avons été convoqués en commission des lois hier matin alors que le mardi matin est réservé aux réunions de groupe, et nous le serons encore demain matin alors que la commission des affaires européennes et les délégations se réunissent le jeudi matin. Et comment pouvons-nous honorer nos engagements en circonscription si nous devons également assister à des réunions de commission mixte paritaire ou auditions annoncées au dernier moment les lundis et les vendredis ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous nous plaignons à juste titre de la désinvolture avec laquelle le Gouvernement nous traite. Essayons de ne pas importer ces mœurs au Sénat.

M. Patrick Kanner. – Il faut respecter le travail des groupes, qui font partie de l'héritage constitutionnel. Je propose que chaque groupe désigne deux représentants ou un représentant titulaire et un suppléant au sein du comité de suivi de la réforme des institutions.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons un ordre du jour particulièrement chargé cette semaine, puisqu'il nous faut examiner pas moins de cinq textes, et non des moindres, afin de préparer les débats en séance selon l'ordre du jour fixé par la Conférence des présidents, à la demande bien souvent des groupes politiques eux-mêmes. Mais il faut en effet éviter de déborder sur les réunions des groupes politiques du mardi matin. La réunion de demain sera une réunion de législation en commission, ce qui équivaut à une séance publique.

M. Simon Sutour. – Nous comprenons vos difficultés, mais comprenez les nôtres. Comment pouvons-nous être en même temps en commission des affaires européennes et en commission des lois ? Respectons les créneaux horaires prévus par le règlement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il suffit de ne pas entériner l'ordre du jour fixé en Conférence des présidents !

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de ces bonnes recommandations... Je demanderai donc aux présidents de groupe de désigner un représentant au sein du comité de suivi de la réforme institutionnelle, qui pourra se faire remplacer par un suppléant en cas d'absence.

Proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs - Examen des amendements au texte de la commission

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il s'agit simplement d'un amendement de coordination.

L'amendement n° 10 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié, qui vise à faire en sorte que les déplacements effectués au nom d'une délégation soient comptabilisés comme présence en séance ou en commission.

Je préfère l'amendement n° 4, qui porte sur les déplacements effectués au nom de la commission des affaires européennes. Outre que cette dernière a un statut constitutionnel, ses membres ne choisissent en général pas les dates de leurs déplacements.

M. Simon Sutour. – Il est prévu de comptabiliser les déplacements effectués outre-mer ou à l'étranger au nom d'une commission permanente. Il serait injuste que cela ne s'applique pas aussi à la commission des affaires européennes.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je regrette la position du rapporteur. Les déplacements organisés par la délégation aux outre-mer, dont sont membres de droit tous les sénateurs ultramarins, sont programmés et financés par le Sénat. Et il est beaucoup plus difficile pour un sénateur ultramarin d'organiser son agenda pour assister aux séances publiques ou aux travaux de commission.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous pouvons peut-être dresser une ligne de partage entre les organes ayant par nature vocation à effectuer des déplacements au nom du Sénat, dans le cadre de missions outre-mer ou à l'étranger, et les autres. Cela suppose de rectifier l'amendement n° 1 rectifié.

M. Pierre-Yves Collombat. – S'il y a les « délégations de première classe » et les autres, il faut le dire tout de suite ! Soit toutes les délégations ont leur légitimité, soit aucune n'en a !

M. André Reichardt. – Je soutiens l'amendement n° 4. La simultanéité entre les déplacements effectués au nom de la commission des affaires européennes et les séances publiques ou réunions de commission nous oblige à des choix cornéliens.

M. Alain Marc. – À tout préciser dans le règlement, on nous infantilise. Laissons un peu de marge d'interprétation.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié, sous réserve de rectification, et à l'amendement n° 4.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 3, qui vise à prendre en compte la paternité comme absence justifiée. La paternité n'est pas une maladie.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je rappelle que le congé de paternité est prévu par la loi. Mais peut-être voulez-vous le remettre en cause...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Au regard du code de la sécurité sociale et du code du travail, les sénatrices n'ont pas de congé de maternité et les sénateurs n'ont pas de congé de paternité. Le règlement reconnaît bien l'absence pour cause de maternité, car c'est un état qui empêche de façon objective de participer à nos travaux, mais pas pour cause de paternité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 6 tend à prévoir une automaticité de la sanction disciplinaire en cas d'absences importantes et répétées en commission et en séance. Supprimer la procédure contradictoire, c'est méconnaître les droits de la défense. J'y suis donc défavorable.

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

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 7 vise à faire en sorte que le Bureau du Sénat se saisisse du cas des sénateurs ayant déclaré plusieurs déports. J'y suis opposé. Le déport n'est pas une infamie.

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

Article 6

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

Article 7

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

Article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 9.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cet amendement vise à donner au comité de déontologie la possibilité de s'auto-saisir de toute situation de conflit d'intérêts ou de tout

manquement déontologique concernant un sénateur. Cette proposition a été émise par le comité de déontologie lui-même. Nous y sommes favorables.

M. François Pillet, président. – Sauf erreur de ma part, le comité de déontologie n’a jamais sollicité de pouvoir d’auto-saisine.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cet amendement ne présente aucun caractère scandaleux au regard du rôle du comité de déontologie ! Il s’agit seulement de lui permettre de rendre un avis sur une question qui entre dans son champ de compétence.

M. Alain Richard. – Le comité de déontologie représente initialement une instance de conseil ; en ce sens, il n’édicte pas de règles ni ne prononce de sanction. Sa mission se limite à proposer une orientation lorsqu’apparaît une hésitation sur un comportement. Il peut, à cet effet, être saisi par un sénateur, le Président du Sénat ou le Bureau. Il ne reçoit donc pas communication de l’ensemble des situations individuelles. Dès lors, sur le fondement de quelles connaissances pourrait-il s’auto-saisir ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Il ne donnerait un avis qu’à la condition de disposer des moyens de le faire !

M. Alain Richard. – Précisément !

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi diantre ne pourrait-il pas s’auto-saisir ? En quoi cette hypothèse vous semble-t-elle scandaleuse ? Nous avons pourtant voté des dispositions plus difficiles à admettre...

M. François Pillet, président. – Notre discussion est indéniablement byzantine : si une situation semble devoir faire l’objet d’un examen par le comité de déontologie, il m’apparaît évident que le Président du Sénat ou le Bureau le saisira à cet effet.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9.

Le sort de l’amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l’amendement
Article 9 Actualisation des sanctions disciplinaires en cas de manquement déontologique		
M. BAS	10	Adopté

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} 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		
M. MOHAMED SOILIH	1 rect.	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BIZET	4	Favorable
Mme ASSASSI	5	Défavorable
Mme JOUVE	3	Défavorable
Mme ASSASSI	6	Défavorable
Article 4 Prévention des conflits d'intérêts et déport résultant d'un conflit d'intérêts		
Mme ASSASSI	7	Défavorable
Article 6 Obligation de déclarer au Bureau du Sénat les invitations, cadeaux, dons et avantages en nature		
M. MOHAMED SOILIH	2 rect.	Favorable
Article 7 Mission et composition du comité de déontologie parlementaire		
Mme ASSASSI	8	Défavorable
Article 8 Procédures de saisine du comité de déontologie parlementaire par le Bureau du Sénat ou par tout sénateur et publicité des avis du comité		
Mme ASSASSI	9	Défavorable

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Les amendements COM-14, COM-35, COM-36 et COM-43, respectivement relatifs à l'augmentation de l'indemnité de fonction des maires et de leurs adjoints et aux conditions de remboursement des frais de déplacement des délégués intercommunaux, ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La philosophie et l'objectif central de la proposition de loi sont simples : que l'on ait ou non été favorable aux récentes réformes territoriales, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite NOTRe en tête, chacun peut convenir de la nécessité d'opérer certains ajustements. Les conclusions qui ressortent des travaux de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale installée par notre commission sont formelles : certaines dispositions posent encore des difficultés de mise en œuvre, notamment en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement ou de fonctionnement des intercommunalités. L'objectif du présent texte n'est nullement de détricoter les réformes antérieures, mais de mettre en place des mécanismes plus souples d'application.

Les rapports entre les communes et leurs groupements font l'objet d'une série de dispositions visant à lever les situations de blocage et les complexités observées sur le territoire par la mission de contrôle et de suivi. Si les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont permis l'installation de nouveaux EPCI, le cas des EPCI dits « XXL » demeure complexe. Comme cela a été rappelé à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, certaines intercommunalités disposent d'un territoire extrêmement étendu. Des communautés d'agglomération ont été créées en pleine campagne, alors que ce statut avait été conçu pour favoriser le développement intégré d'une ville et de ses abords immédiats. Nous avons d'ailleurs dénoncé, dans notre rapport d'information *Laisser respirer les territoires* remis en mars 2017, l'effet d'entraînement qui conduit les groupements de communes, afin de bénéficier de mesures financières incitatives, à sans cesse viser la strate administrative supérieure. Il nous faut redonner de la souplesse au dispositif, sans remettre en cause les périmètres intercommunaux existants.

Dans le cadre de la conférence nationale des territoires, qui s'est tenue au Sénat le 17 juillet dernier, le Président de la République a fait état de son soutien au vœu sénatorial de création d'une agence nationale de la cohésion des territoires. La proposition de loi, dans le souci d'assurer l'efficacité de ce nouvel outil, en précise les missions et le fonctionnement : c'est là son deuxième objectif.

Le titre I^{er} de la proposition de la loi relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont je laisserai le rapporteur, notre collègue Louis-Jean de Nicolay, nous présenter les articles, ainsi que les amendements afférents.

Le titre II a pour objet de démocratiser l'action publique locale et d'en renforcer l'efficacité ; son chapitre I^{er} concerne le bloc communal. L'article 8 porte sur les règles de représentation des communes nouvelles au sein des EPCI. Sans remettre en cause les compétences relevant des EPCI, l'article 9 vise à faciliter leur exercice territorialisé grâce à la création de pôles territoriaux. Il ne reprend pas le dispositif initialement envisagé par une proposition de loi portant sur le même sujet, mais le texte adopté par notre commission le 15 février 2017 sur le rapport de notre ancienne collègue Jacqueline Gourault. Le mécanisme proposé est facultatif et d'une grande souplesse : les commissions formées par les conseillers municipaux élus sur le territoire des pôles seraient simplement consultées sur les modalités d'exercice de l'EPCI comme sur tout sujet d'intérêt du pôle. L'article 10 autorise un groupe de communes contiguës, membres d'un EPCI à fiscalité propre, à s'en retirer pour constituer un nouvel établissement, à condition de respecter les seuils de population fixés par la loi. Au cours des déplacements réalisés par la mission de contrôle et de suivi, il est apparu, aux dires même des préfets, que certains ajustements étaient nécessaires : les intercommunalités ne peuvent se réduire au plus petit dénominateur commun. L'article 11, enfin, supprime la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale, qui interdit de procéder en temps utile à des modifications de périmètre.

Le chapitre II porte sur les départements. Son article 12 élargit les possibilités offertes à ces derniers de contribuer aux opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population, en cas de défaillance de l'initiative privée. L'article 13 élargit les conditions de recours à l'ingénierie des départements. Le considérant comme satisfait, je vous en proposerai la suppression. L'article 14 rétablit la possibilité, pour les départements, de détenir des participations dans les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte dans le seul domaine de

l'aménagement. Je pense particulièrement ici au secteur des transports et, notamment, à l'aéroport d'Aurillac. L'article 15, consensuel certainement, prévoit que les aides accordées par le département en matière agricole, bien que toujours subordonnées à une convention avec la région, ne viennent plus obligatoirement en complément d'aides régionales. Je précise à cet égard que l'association Régions de France est favorable à cette disposition. Enfin, l'article 16 crée un schéma départemental de la solidarité territoriale, dépourvu de valeur contraignante, permettant au département de disposer d'une vision d'ensemble de ses interventions au titre de la solidarité territoriale et d'assurer leur programmation sur la durée d'un mandat.

Le chapitre III traite de la décentralisation des politiques de développement économique, d'emploi et de formation au bénéfice de la région. L'article 17, en cohérence avec la position adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi NOTRe, consolide les compétences des régions en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage et, dans le même esprit, l'article 18 renforce leur implication en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le chapitre IV s'attache à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Des travaux sont en cours dans le cadre de la conférence nationale des territoires comme au sein de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales s'agissant du statut de l'élu local. Les articles 19 et 20, afin de marquer la volonté du Sénat d'avancer sur ce dossier, proposent d'ores et déjà des solutions aux préoccupations des élus, qu'il s'agisse de la conciliation de leur mission avec leur vie familiale ou des risques juridiques qu'ils encourent.

Le chapitre V de la proposition de loi comporte enfin diverses dispositions visant à améliorer le fonctionnement des collectivités : l'article 21 assouplit les conditions de la délégation de compétences d'une collectivité à une autre ; l'article 22 reprend le contenu d'une proposition de loi déposée par notre collègue Bruno Sido et adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016 autorisant la subdélégation de la gestion des transports scolaires, par les départements, à des autorités organisatrices locales ; l'article 23, reprenant un souhait constant des maires, impose à l'État de notifier annuellement aux collectivités territoriales le montant de leur attribution au titre de la dotation générale de fonctionnement (DGF) avant le 1^{er} mars ; l'article 24, enfin, afin de compenser le désengagement de l'État, autorise les communes et les EPCI compétents en matière d'urbanisme à percevoir un droit de timbre pour l'enregistrement des demandes d'autorisation et déclarations préalables.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a, dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi, rencontré de nombreux élus locaux : il connaît parfaitement leurs difficultés à appliquer la loi NOTRe. Comme cela a été indiqué, nous avons délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le titre I^{er} ; nous reprendrons leurs amendements.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je souhaite, en premier lieu, saluer l'initiative des auteurs de la proposition de loi, qui fait montre de la détermination du Sénat à agir au service des territoires et à travailler de façon constructive en anticipant les projets du Gouvernement. Je partage la logique retenue par la proposition de loi, visant à une déconcentration de la politique d'aménagement.

La proposition de créer une agence nationale de la cohésion des territoires arrive à point nommé : le Président du Sénat l'avait évoquée avant que le Président de la République ne la fasse sienne lors de la conférence nationale des territoires. Nous en avons également

caressé l'idée en 2017, avec Hervé Maurey, dans notre rapport consacré à l'aménagement du territoire. Hélas, aucun arbitrage n'a été encore rendu sur la forme que revêtiront l'agence et son organisation, notamment l'épineuse question de son statut juridique et du véhicule nécessaire à sa création. Le préfigurateur devrait rendre ses conclusions à la mi-juin et des arbitrages sont ensuite attendus au cours du mois de juillet. Il se dit que le sujet est très suivi par l'Élysée.

Je souhaiterais partager avec vous deux convictions. Je crois d'abord que l'agence n'est pas un artifice mais une vraie bonne idée, qui doit servir à répondre aux multiples fractures, identifiées de longue date, qui traversent les territoires ruraux et périurbains dans l'accès au numérique, l'accès aux soins, l'accès aux services publics et dans le domaine de la mobilité. Je suis, en outre, convaincu, qu'elle ne doit pas être un arbre de plus dans la forêt. Elle doit agréger, fédérer des acteurs existants et coordonner les politiques publiques. Elle doit, surtout, être dédiée aux besoins d'ingénierie et d'accompagnement des territoires ruraux et périurbains pour concrétiser leurs projets et maîtriser les risques qui y sont associés.

L'article 1^{er} précise le statut et les missions de l'agence. L'article 2 en décrit le champ d'intervention, constitué du territoire des communes et intercommunalités éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), soit plus de 34 000 communes et 1 100 EPCI à fiscalité propre. L'article 3 dispose que l'agence peut créer des filiales et détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence. L'article 4 l'habilite à promouvoir son expertise à l'étranger. L'article 5 détermine la gouvernance de l'agence et l'article 6 en fixe les recettes. Enfin, l'article 7 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté cinq amendements sur les articles qui lui ont été délégués au fond. L'amendement COM-61, à l'article 1^{er}, étend le périmètre d'intervention de l'agence à la problématique de la dévitalisation des centres de vie des territoires ruraux et périurbains traitée par la proposition de loi de nos collègues Martial Bourquin et Rémi Pointereau. Il souligne, par ailleurs, le rôle essentiel que doit jouer la transition écologique et énergétique pour favoriser un développement durable et équilibré. L'amendement COM-62, à l'article 2, précise le cadre d'intervention de l'agence. Il prévoit ainsi que le préfet coordonne l'action des opérateurs et administrations de l'État dans le département afin d'éviter doublons et incohérences. Il souligne également la nécessité pour l'établissement de coordonner ses actions avec celles de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique ou de la commission chargée d'attribuer la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'agence devra également respecter les orientations fixées par les schémas régionaux de planification. L'amendement permet enfin une rationalisation des interventions de l'État dans les territoires en prévoyant que d'autres établissements publics opérant sur des champs connexes ou complémentaires peuvent y être rattachés. L'amendement COM-63 supprime l'article 4 relatif au rôle de l'Agence à l'international, car ce n'est pas là la priorité. À l'article 6, l'amendement COM-64 prévoit la possibilité d'affecter de nouvelles recettes à l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Enfin, l'amendement COM-65 précise, à l'article 5, la composition du conseil d'administration de l'agence pour y intégrer quatre parlementaires et y assurer la parité entre les femmes et les hommes.

M. Philippe Bas, président. – Vos amendements seront adoptés lors de l'examen des articles, afin d'être intégrés au texte de la commission. Je salue à cette occasion la qualité de notre collaboration. Je rappelle, s'agissant du titre I^{er}, que le 17 juillet dernier, le Président

de la République a rallié la proposition sénatoriale de création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires : nos travaux vont donc aiguiller la réflexion du Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Connaissant la lucidité et la combativité de notre rapporteur et alléché par le titre de la proposition de loi, je m'attendais à y lire des propositions toniques en faveur des collectivités territoriales, non une série de soins palliatifs pour la loi NOTRe. Quelques dispositions, notamment celles relatives aux communes nouvelles, qui réclament un avantage financier sans accepter de recul de leur représentativité, peuvent faire grincer... Il en va de même de la suppression de la révision sexennale des SDCI : bien qu'artificielle, elle ouvrirait néanmoins la voie à un dialogue pour les communes. Quant aux autres propositions, nous les avons évoquées maintes fois dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi. Vous souhaitez faciliter la vie des élus, dites-vous. Mes amendements, pourtant concrets s'agissant de leur rémunération, ont été déclarés irrecevables : comment imaginez sans cela un véritable statut de l' élu ? Il appartient au Sénat de faire progresser cette question essentielle pour la démocratie locale, ferment de la démocratie nationale.

M. Éric Kerrouche. – Je ne puis que vous faire part de mon étonnement quant à la finalité et au statut du présent texte. Tandis que les collectivités territoriales ont subi ces dernières années une accumulation de réformes, la proposition de loi revient sur les arrangements qui viennent d'être trouvés. Imaginez le risque démocratique – surreprésentation de certaines populations au sein des EPCI – institutionnel – généralisation de la possibilité de sortir à la carte d'un EPCI – et fonctionnel – déséquilibre de la relation entre département et région – que comporte le texte ! Votre précédent rapport d'information demandait à ce qu'on laisse respirer les territoires : cessons donc de légiférer, comme nous nous apprêtons par exemple à le faire sur les pôles territoriaux ! Certes, des ajustements ponctuels, notamment concernant la DGF, semblent nécessaires, mais ils n'impliquent en rien un texte *ad hoc*. Par ailleurs, la délégation aux collectivités territoriales a engagé une réflexion sur le statut de l' élu : la proposition de loi m'apparaît donc prématurée et risque d'être parcellaire.

M. Didier Marie. – Je partage l'étonnement de mon collègue de voir arriver un texte alors que des travaux sont en cours sur les différents points qu'il aborde – la revitalisation des communes et le statut de l' élu local notamment – tandis que la mission de préfiguration de la nouvelle agence n'a pas encore rendu ses conclusions. Ne nous cachons pas non plus que cette initiative, étant donné l'avis, entre autres, du ministère de l'intérieur, n'a guère de chances de prospérer. Après que l'édifice institutionnel territorial a été chamboulé par de récents textes, les collectivités se trouvent en phase de stabilisation. Laissons-leur du temps !

Bien qu'il faille prendre garde à la multiplication de ce type d'organismes, je suis favorable à la création de l'ANCT à la condition d'encadrer fermement son périmètre, mais j'estime prématurées les dispositions du titre I^{er}. Je m'oppose, en revanche, à certaines mesures du titre II relatives aux départements : l'Assemblée des départements de France (ADF) ne cache pas son ambition de revenir sur la suppression de la clause de compétence générale, notamment s'agissant des transports scolaires.

M. François Bonhomme. – Je me trouve pour ma part très heureux de cette proposition de loi ! Pour filer la métaphore de Pierre-Yves Collombat, le cadavre territorial est en sédation profonde et continue...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est très excessif !

M. François Bonhomme. – Nos rencontres régulières avec des maires nous apprennent que la loi NOTRe n'a pas encore produit tous ses effets... Déjà, elle a entraîné un bouleversement général, facteur d'incompréhension et de discorde locale. La proposition de loi vient corriger les difficultés observées dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi. Par ailleurs, il est exact que certains préfets ont pu, au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), aller au-delà de leurs prérogatives dans la définition du périmètre des intercommunalités. Marylise Lebranchu elle-même, dans un éclair de lucidité, a reconnu les limites de la loi NOTRe un an après son adoption, tout en rendant les régions responsables de cette déception. La proposition de loi procède à des ajustements bienvenus, mais l'organisation administrative byzantine issue de la loi NOTRe demeure...

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je partage l'analyse de François Bonhomme. Une agence peut être la meilleure ou la pire des choses. Voyez la première mouture de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) que j'ai initiée sous l'autorité de Jean-Louis Borloo : avec des moyens et des actions concentrés, elle a constitué une véritable chance pour les banlieues. Sa deuxième mouture risque au contraire d'être la pire des choses, si j'en crois les déclarations récentes du Président de la République : un organisme lourd, complexe, inefficace.

L'organisation des territoires ressemble à un grand corps malade, qu'il ne faut pas révolutionner mais rééquilibrer, en faisant notamment en sorte que le préfet cesse de s'immiscer dans les relations entre les communes et les intercommunalités. Nous serons prochainement amenés à examiner en séance publique la proposition de loi de nos collègues Martial Bourquin et Rémi Pointereau mais, déjà, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dit ELAN propose des mesures contraires. Dans ce contexte, quel sera le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ? Quelle cacophonie ! Nous voici loin des engagements pris lors de la conférence des territoires... Imaginez que les trois premiers articles du projet de loi ELAN reviennent sur la compétence des maires en matière de permis de construire ! C'est inacceptable ! Nous devons combattre ce processus de recentralisation et de déséquilibre des territoires.

M. Hervé Marseille. – Je m'avoue quant à moi dubitatif sur la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, alors que la proposition de loi précitée de Martial Bourquin et Rémi Pointereau établit une instance similaire pour la revitalisation des centres-bourgs. À l'heure où nous essayons de rationaliser le fonctionnement de l'État, cela me semble fort incohérent ! La nouvelle agence aura-t-elle vocation à rassembler les services de l'État en charge des territoires ruraux ? Les préfets en seront-ils les représentants départementaux ? Cette instance n'a d'intérêt que si elle constitue un guichet unique pour les élus locaux.

Mme Agnès Canayer. – Je partage la philosophie du texte, qui tente de redonner énergie et espoir aux territoires et aux élus locaux, touchés par un *blues* généralisé dû à la recentralisation des pouvoirs, à la réduction de leurs moyens et à un statut plus que précaire. Il convient de retisser le lien rompu entre les villes et les campagnes. Je m'interroge néanmoins sur la création d'une agence, qui pourrait redonner du pouvoir au niveau central. Je suis également circonspecte sur l'idée de confier le service public de l'emploi aux régions : cela rendra plus complexe l'approche locale de cette politique, en particulier dans les missions locales.

M. Yves Détraigne. – Je ressens une certaine lassitude face aux modifications successives de la législation relative aux collectivités territoriales... En 1982, la décentralisation avait pour objectif d'offrir à celles-ci une marge de manœuvre plus étendue pour leur fonctionnement. Que ne les laissons-nous s'organiser comme elles l'entendent ? Pourquoi tout inscrire dans la loi sans jamais cesser, depuis trente ans, de la modifier ?

M. Philippe Bas, président. – Je suis sûr que ce point de vue est très largement partagé. Précisément, notre proposition de loi apporte plus de liberté aux collectivités territoriales alors que la loi NOTRe, par certains aspects, s'est révélée très rigide.

Mme Brigitte Lherbier. – Dans les Hauts-de-France, la politique de l'emploi dépend de la région, et cela fonctionne très bien. L'expérience des uns peut différer de celle des autres...

M. Philippe Bas, président. – Madame Canayer, il s'agit d'apporter de la simplicité dans un dispositif qui contraint actuellement l'État et la région à organiser conjointement la politique de l'emploi. Nous souhaitons que seule la région en ait la charge.

Mme Françoise Gatel. – Nous souffrons actuellement des gros dégâts provoqués par la loi NOTRe, brouillonne et inconséquente. Jamais il n'a été question des moyens mis à disposition des collectivités pour leur permettre d'assumer leurs compétences. Un État autoritaire a défini le seuil de 15 000 habitants pour les intercommunalités, comme si les mathématiques étaient garants de l'efficacité. Ce chiffre semble d'ailleurs être devenu un fétiche, puisqu'on le retrouve dans le projet de loi ELAN...

La variation du montant de la dotation d'intercommunalité en fonction de la catégorie de groupement est un pousse-au-crime. Un citoyen urbain et un citoyen rural n'ont pas la même valeur. Je ne veux pas les opposer, mais l'écart n'est pas justifié. Des territoires ruraux se constituent en communauté d'agglomération alors que ce statut de leur est pas adapté.

Je salue cette initiative parlementaire qui met en évidence cette inconséquence législative gigantesque, qui a paralysé les territoires. Les élus nous le disent : « Si seulement nous pouvions nous consacrer aux services rendus à nos concitoyens, ce serait une bonne chose ! »

Nous avons besoin d'un grand soir de l'organisation territoriale qui s'appuie sur le sens de la responsabilité des élus. Le préfet, au lieu de jouer le rôle de père Fouettard, devrait être un facilitateur et un accompagnateur.

M. Philippe Bas, président. – La philosophie de cette proposition de loi est d'être un texte d'ajustement, respectant l'engagement des candidats de la majorité sénatoriale aux dernières élections : celui d'une pause dans les réformes territoriales. Il faut laisser nos collectivités territoriales respirer, leur « fiche la paix », comme certains d'entre vous l'ont dit.

La loi NOTRe a été le premier exemple, depuis la décentralisation, de texte sur les collectivités territoriales ne comportant aucune mesure décentralisatrice. Elle suivait une autre loi, qui a créé de grandes régions – des colosses aux pieds d'argile puisque, sur de très vastes territoires, elles sont détachées du terrain et sans *affectio societatis*. On constate des surcoûts importants, malgré la qualité de leur gestion.

Les compétences des départements ont été préservées grâce au travail du Sénat mais des ajustements sont nécessaires pour assouplir des rigidités excessives.

Le point central est la relation commune-intercommunalité. Nos débats se sont concentrés sur le seuil, finalement fixé à 15 000 habitants, en-dessous duquel il n'est pas possible de former une communauté de communes. La question du plafond aurait également dû être posée. En effet, certaines communautés de communes ou d'agglomération sont frappées de gigantisme et plus leur territoire est grand, plus les compétences sont intégrées, or c'est exactement l'inverse qu'il faut faire. La loi NOTRe s'est parfaitement désintéressée des conditions de mise en œuvre du principe de subsidiarité. Elle aurait dû encourager la création de communes nouvelles et fournir aux communautés un cadre légal pour déléguer des compétences à des pôles territoriaux. Lorsque ceux-ci existent, ils manquent souvent de consistance, ce qui décourage les élus qui y participent.

Il faut maintenant avancer sur deux jambes, en articulant cette proposition de loi avec celle de Mme Gatel sur les communes nouvelles.

La question de l'Agence a été soulevée. Je veux rassurer le président Marseille : il n'est pas question de créer deux agences mais de confier la politique des centres-bourgs à cette Agence de la cohésion territoriale. Celle-ci concentrerait les interventions de l'État en matière d'investissement en lien avec les collectivités territoriales, sur le modèle de ce qui a été fait pour les banlieues.

Concevons de manière cohérente et conjointe cette proposition de loi et celle de Mme Gatel, qui visent toutes deux à renforcer la proximité.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Partageons un constat. Toutes les interventions ont eu pour propos : « Faisons confiance aux élus locaux. » Or ce n'est possible qu'en remédiant aux aspects trop rigides et bloquants des dernières réformes. Chers collègues Eric Kerrouche et Didier Marie, vous dites la même chose que nous.

Comme nous agissons par voie de convention, nous ne détricotons absolument rien. Reprenons l'exemple de l'aéroport d'Aurillac : le supprimer détruirait tout le tissu économique local. À quel titre interdire au département, par convention avec la région, d'intervenir pour soutenir l'aéroport ? Les transferts ont été réalisés là où c'était possible. Si c'est à prendre ou à laisser, de façon totalement rigide, il y aura de la casse. Que nous soyons pour ou contre la loi NOTRe, nous nous rejoignons sur la nécessité de faciliter l'exercice des compétences locales. Cette proposition de loi a simplement pour objet de redonner de la souplesse et de la confiance aux élus du territoire. Pierre-Yves Collombat l'a dit : ce n'est pas une révolution. Et pour cause. Cette proposition de loi est en phase avec les conclusions du rapport *Laisser respirer les territoires*.

Autre exemple : pourquoi, dans la loi NOTRe, avoir inclus l'agriculture et non la pêche dans le champ d'intervention des départements ? Tout le monde, y compris la direction générale des collectivités locales, reconnaît une anomalie. Soit nous ne faisons rien sous prétexte que la loi NOTRe est sacro-sainte, soit nous nous autorisons à avancer grâce à notre proposition de loi.

J'entends ceux qui disent que notre texte ne prospérera pas à l'Assemblée nationale. Mais si, avant d'agir ou de réfléchir, nous nous posons à chaque fois cette question, vu le sens de l'écoute de la majorité actuelle de l'Assemblée nationale, nous allons alléger

considérablement notre ordre du jour ! L'ADN du Sénat est le contrôle et l'évaluation. Si nous ne traduisons pas dans la loi les enseignements que nous en tirons, nous passons à côté d'une de nos missions.

Je rassurerai le président Hervé Marseille : notre volonté n'est pas de créer une agence de plus, mais de rassembler toutes les initiatives existantes, de faire de l'Agence nationale de la cohésion des territoires le lieu où convergent les moyens. Il faut rendre plus lisible l'action de la Caisse des dépôts et consignations et de tous ceux qui interviennent dans les territoires.

Je rassurerai aussi Agnès Canayer : cette proposition de loi n'empêchera pas la mission locale du Havre de fonctionner. La région est d'ores et déjà associée à la coordination des politiques de l'emploi, nous simplifions les choses.

Je le répète, notre volonté n'est pas de modifier les règles du jeu mais de les assouplir, le temps de préparer collectivement le grand soir territorial que Mme Gatel appelle de ses vœux.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-61 est adopté.

Article 2

L'amendement COM-62 est adopté.

Article 4

L'amendement COM-63 est adopté.

Article 5

L'amendement COM-65 est adopté.

Article 6

L'amendement COM-64 est adopté.

Article 8

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-17 de suppression de cet article, dont les dispositions pourront être utilement examinées dans le cadre de la proposition de loi de Mme Gatel sur les communes nouvelles.

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, laissons le temps à Mme Gatel de travailler à sa proposition de loi et ne mélangeons pas les textes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je soutiens cette proposition de suppression. Pourquoi les communes nouvelles auraient-elles éternellement droit à des régimes dérogatoires ?

L'amendement de suppression COM-17 est adopté.

En conséquence, l'article 8 est supprimé.

L'amendement COM-45 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 8

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-37 comme à l'amendement COM-38.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-38.

Article 9

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-18 supprime les modalités de mise en œuvre de l'exercice territorialisé des compétences, l'un des points importants de cette proposition de loi. Par conséquent, avis défavorable.

M. Éric Kerrouche. – Vous dites qu'il faut faire confiance aux élus locaux : c'est ce que nous proposons dans cet amendement. Laissez les territoires s'organiser. Les outils qui existent déjà sont efficaces.

M. Philippe Bas, président. – Le *gentlemen's agreement* qui peut avoir été trouvé ne suffit pas à sécuriser la délégation de certains pouvoirs du président de l'EPCI à des conseillers élus au sein des pôles territoriaux, dont on a absolument besoin pour appliquer le principe de subsidiarité.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – C'est une demande presque unanime des présidents des intercommunalités « XXL ».

M. Didier Marie. – Il existe déjà des pôles de proximité, ou territoriaux, qui fonctionnent parfaitement sous forme de commissions. C'est ensuite l'assemblée délibérante intercommunale qui valide les propositions qui ont été formulées. Pourquoi déléguer la compétence à une commission qui n'a pas pour objet de délibérer au fond ?

M. Philippe Bas, président. – Je constate un désaccord sur ce point, même si nous nous accordons tous sur la nécessité de donner aux intercommunalités « XXL » la possibilité de déléguer des pouvoirs à un échelon plus proche du terrain.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Article 10

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-19.

L'amendement de suppression COM-19 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-46 précise la procédure de retrait d'un EPCI et de création d'un nouvel EPCI prévue à cet article.

L'amendement COM-46 est adopté.

Article 11

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-47 supprime le schéma départemental de coopération intercommunale, devenu inutile.

Pour répondre à M. Collombat, nous souhaitons anticiper la révision sexennale là où il y a une faille. Si l'on attend à chaque fois la clause de revoyure, on assiste à des expériences douloureuses.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je serais convaincu si, actuellement, on pouvait réviser le schéma. Or ce n'est pas le cas.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous voulons pouvoir agir au cas par cas et anticiper des sorties ou des élargissements avant la révision du schéma.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mieux vaut conserver le système actuel qui contraint à reposer les questions lors du rendez-vous. Je ne suis pas certain que ceux qui bénéficient du système aient une envie folle de le modifier.

M. Philippe Bas, président. – Après un premier bouleversement de la carte intercommunale en janvier 2014 puis un second en janvier 2017, nous disons que cela suffit. Nous supprimons un schéma dont le seul objet est de remodeler régulièrement la carte sur décision préfectorale. À partir de maintenant, les évolutions devront résulter de l'initiative des élus locaux et d'eux seuls. Si cette disposition est adoptée, il n'y aura plus de grand soir de l'intercommunalité en France.

M. Didier Marie. – Tout le monde souscrit au souhait de ne plus connaître de chambardement aussi important que récemment. Toutefois, la CDCI détient aussi des pouvoirs sur les syndicats. Dans certains départements, l'exercice n'a pas été mené à son terme, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. La révision sexennale n'est pas intenable dès lors qu'il existe une capacité d'initiative des collectivités territoriales. Nous proposons que les élus membres de la CDCI puissent, à la majorité, demander une révision. C'est plus simple.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Ne mélangeons pas schéma et carte. Le premier n'a plus aucun intérêt. C'est dernière nous.

Notre idée est de ne plus être pieds et poings liés à cause d'une procédure trop lourde. Prenons un exemple concret : de plus en plus de syndicats des eaux disparaissent par fusion. Le travail s'opère naturellement, sans les préfets.

Si nous maintenons le schéma et sa revoyure sexennale, nous nous interdisons de régler des situations compliquées.

M. Philippe Bas, président. – Il ne sera pas interdit aux préfets, à l'avenir, de soumettre des projets aux élus. Ils ne pourront en revanche plus leur opposer de nouveaux schémas, révisables tous les six ans.

M. Alain Marc. – Je suis d'accord. Nos élus ont besoin de stabilité. Dans l'Aveyron, le préfet a laissé une grande place à la discussion, mais ce n'est pas le cas partout. La solution du rapporteur est excellente.

Mme Agnès Canayer. – Je suis élue d’une intercommunalité qui est en train de s’élargir par la libre décision d’une majorité de communes. Le périmètre a été entériné par la préfète. Il faut laisser l’initiative aux collectivités.

M. Didier Marie. – Ce n’était pas la position d’origine du maire du Havre...

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi laisserait-on au préfet les pouvoirs que la loi NOTRe lui conférerait à titre temporaire ?

L’amendement COM-47 est adopté.

L’amendement COM-20 devient sans objet.

Article additionnel après l’article 11

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-30, COM-1 rectifié et COM-33 : la question de la composition des CDCI est traité dans le cadre de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

L’amendement COM-30 n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-1 rectifié et COM-33.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-59 reprend les dispositions de la proposition de loi supprimant l’obligation de déclaration de candidature en vue des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants, présentée par notre collègue Bruno Sido.

L’amendement COM-59 est adopté et devient article additionnel.

Article 12

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-21.

L’amendement COM-21 n’est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-48 rectifié *bis* élargit les aides auxquelles le département peut contribuer, d’une part, et inclut les départements dans la liste des collectivités auxquelles la région peut déléguer tout ou partie des aides aux entreprises, d’autre part.

L’amendement COM-48 rectifié bis est adopté.

Article 13

L’amendement COM-49 est adopté.

Article 14

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-22 restreint les possibilités de prise de participations au capital de sociétés par les départements, en ne les

autorisant que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? C'est de bon sens.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le but de la proposition de loi est d'élargir le champ des possibles et non d'en rester au droit en vigueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Comment pourrait-on voter une disposition affirmant que des départements peuvent avoir une participation au capital d'une société qui ne relèverait pas des compétences que la loi leur attribue ?

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi serait-ce nécessaire d'écrire dans la loi que le département ne peut avoir de participation dans des sociétés d'économie mixte hors de ses compétences ? Cet amendement est parfaitement inutile.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Au lendemain des lois Maptam et NOTRe, les compétences ont été redéfinies. Il a été demandé aux départements, qui étaient actionnaires de sociétés d'économie mixte, de ne plus l'être. Or, les collectivités qui devaient reprendre ces participations ont refusé. Notre volonté est de permettre aux départements, dans le champ de l'aménagement, sur des sujets d'intérêt local, de continuer à être actionnaires. Votre amendement les en empêche.

M. Didier Marie. – La loi NOTRe est claire : il y a une répartition des compétences ; par convention, les départements peuvent intervenir dans le champ économique. Si une société d'économie mixte entre dans le cadre de la convention, le département pourra y participer.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il n'est pas possible d'adhérer à une société d'économie mixte par convention.

M. Éric Kerrouche. – Dans sa deuxième partie, cet amendement donne la possibilité au département d'adhérer à des syndicats mixtes. Il serait dommage de s'en priver.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je suis d'accord pour conserver le II de votre amendement et vous demande de bien vouloir le rectifier.

M. Philippe Bas, président. – La commission adopte-t-elle l'amendement COM-22 rectifié, où seul le II demeure ?

L'amendement COM-22 rectifié est adopté.

L'amendement COM-50 est retiré.

Article 15

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-51 élargit les types d'aides à disposition du département pour les secteurs de l'agriculture, de la forêt et de la pêche. Il tend également à combler une difficulté née de l'application de l'article en question, qui interdit aux départements d'intervenir en faveur de la pêche. Cette disposition est soutenue tant par les départements que par les régions.

L'amendement COM-51 est adopté.

L'amendement COM-23 devient sans objet.

Article 16

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J'ai, face à l'amendement COM-24, une incompréhension absolue. Vous y proposez exactement la même chose que nous.

M. Didier Marie. – Notre philosophie est de laisser aux élus la liberté d'organiser leur territoire comme bon leur semble. Un schéma territorial peut exister sans s'imposer. Dans votre rédaction, il semble qu'il s'impose.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Non, il n'a pas valeur prescriptive à l'égard des communes et des intercommunalités.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas convaincu de l'intérêt des schémas, mis à part le fait que cela fait bien dans une proposition de loi.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je ne suis pas opposé à clarifier notre rédaction afin de préciser que le schéma en question n'est pas prescriptif pour le bloc communal.

M. Philippe Bas, président. – Chers collègues, vous voulez expliciter que le schéma n'a qu'une valeur de planification pour le département. L'article de la proposition de loi a le même objet. Il semble qu'il n'existe pas de désaccord entre nous. S'il s'avère, à la lumière d'un réexamen juridique, que la formulation actuelle n'apporte pas entière satisfaction, le rapporteur la rectifiera.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-52 assouplit les modalités de mise en œuvre du schéma départemental de la solidarité territoriale.

L'amendement COM-52 est adopté.

Articles additionnels après l'article 16

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-42.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-44.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement, relatif aux compétences des départements en matière de politique familiale, est intéressant même si sa rédaction mérite sans doute d'être revue.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

Article 17

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-53 renforce les compétences des régions en matière d'emploi.

L'amendement COM-53 est adopté.

Article 18

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-54 renforce le rôle des régions dans le pilotage national de la politique d'enseignement supérieur et de recherche, d'une part, et dans la gouvernance des établissements, d'autre part.

M. Philippe Bas, président. – Voilà de vrais amendements de décentralisation.

L'amendement COM-54 est adopté.

Article 19

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mon amendement COM-55 clarifie les modalités d'application du dispositif des crédits d'heures majorés aux métropoles, communautés urbaines et d'agglomération, et l'étend aux communautés de communes.

L'amendement COM-55 est adopté.

Article additionnel après l'article 20

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon amendement COM-13 a pour but de faire exister, au moins sur le papier, le concept de statut de l' élu. Il existe actuellement un ensemble de dispositions dispersées dans le code général des collectivités territoriales. Par la suite, ce statut pourrait évoluer.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Sur le fond, nous nous rejoignons. Toutefois, il faudrait une rédaction plus proche de celle déjà adoptée par le Sénat.

La première partie de l'amendement porte sur la terminologie. François Zocchetto nous a indiqué en audition que l'Association des maires de France (AMF) préférerait utiliser la terminologie « conditions d'exercice des mandats » plutôt que « statut de l' élu », qui risque de créer des malentendus et des insatisfactions. À titre personnel, je suis plutôt favorable à la proposition de notre collègue Pierre-Yves Collombat mais j'émetts un avis de sagesse sur les parties I à IV de l'amendement. *Idem* sur la deuxième partie, qui supprime le principe de gratuité des fonctions de maire et assimile leurs indemnités à une rémunération.

La troisième partie de l'amendement redéfinit le délit de favoritisme, en se rapprochant de la définition adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi dite Sapin 2. Des soucis de rédaction demeurent. Nous pourrions y revenir plus tard.

Enfin, l'amendement donne force de loi à l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 10 octobre 2012 qui avait relaxé le maire de Cousolre, poursuivi pour avoir giflé un adolescent qui l'avait provoqué. La rédaction proposée repose sur une confusion entre les causes objectives d'irresponsabilité pénale déterminées par la loi et les circonstances de l'espèce qui peuvent soit atténuer la responsabilité de l'auteur des faits, soit entraîner la

diminution ou l'exemption des peines encourues, soit conduire le juge à considérer que l'infraction n'est pas constituée. Avis défavorable sur ce point.

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue Pierre-Yves Collombat est-il prêt à retirer son amendement pour le représenter après un travail mené en commun avec le rapporteur ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis prêt à faire avancer les choses.

S'agissant du statut, il est évident que cette idée gêne l'AMF. Mais pourquoi ne pas appeler un chat un chat ?

Le débat sur la gratuité des fonctions est ancien. Celles de maire ne sont en réalité pas gratuites, à tel point que l'État perçoit des impôts dessus.

En matière de délit de favoritisme, mon amendement sécuriserait les élus.

Quant à l'affaire du maire de Cousolre, je ne comprends pas, monsieur le rapporteur, que vous rejetiez ma proposition. J'ai simplement repris la jurisprudence inattendue de la cour d'appel de Douai. D'habitude, le fait que l'acte soit commis dans l'exercice de fonctions constitue une circonstance aggravante. Opportunément, la cour d'appel de Douai a jugé légitime qu'un maire fasse respecter son autorité !

Il est inutile que je conserve mon amendement en commission mais il est tout autant inutile que je le redépose en séance publique où les votes sont acquis d'avance.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Collombat, retirez-vous votre amendement pour le retravailler avec le rapporteur, en vous réservant le droit de le représenter en séance ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout à fait.

L'amendement COM-13 est retiré.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'une des dispositions de l'amendement COM-15 est intéressante mais le reste est très contraignant pour les petites collectivités. Avis favorable aux seules dispositions relatives à l'examen de questions orales posées par l'opposition dans les conseils municipaux, départementaux et régionaux, sous réserve de remplacer les mots « tous les trois mois » par « tous les six mois », et les mots « peuvent être consacrés » par les mots « sont consacrés », faute de quoi la mesure pourrait rester sans effet. Avis défavorable au reste.

M. Pierre-Yves Collombat. – La meilleure façon de dynamiser la démocratie locale n'est pas de la remplacer par la démocratie consultative, participative ou autre, mais de s'assurer que les conseils municipaux fonctionnent bien. Pour ce faire, il faut que les participants soient suffisamment informés pour apporter la contradiction. Des recours invraisemblables sont formés auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui tranche d'ailleurs toujours en faveur des demandeurs.

M. Philippe Bas, président. – Je propose que nous adoptions cet amendement avec les rectifications demandées par le rapporteur.

L'amendement COM-15 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-16 sous réserve de rectification. Le I de cet amendement vise à exonérer les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants de la contribution de 1 %, prélevée sur leurs indemnités éventuelles pour financer le droit à la formation des élus locaux. À défaut de gage, ce I est irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Il faut donc prévoir un gage.

L'amendement n° COM-16, ainsi rectifié, est adopté et devient article additionnel.

M. Didier Marie. – Est-ce à dire que le droit à la formation est supprimé pour les élus des communes concernées ?

M. Philippe Bas, président. – Non, seule la contribution est supprimée.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-26 a pour objet de supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI. Avis défavorable.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Les amendements COM-27, COM-28, COM-29 et COM-32 ne sont pas adoptés.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-34 pose une obligation de transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant de l'EPCI aux conseillers municipaux membres. J'y suis très favorable, car les élus municipaux se plaignent de perdre le fil de ce qui se passe au niveau de l'intercommunalité.

L'amendement COM-34 est adopté et devient article additionnel.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-39 vise à prévoir la publicité en ligne de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions au profit de chaque commune au cours de l'exercice au titre des documents d'informations budgétaires et financières.

L'amendement COM-39 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

L'amendement COM-40 est adopté et devient article additionnel.

Chapitre V

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Par l'amendement COM-9, nombre de nos collègues souhaitent modifier l'intitulé du chapitre V, en ajoutant les mots « et des établissements publics de coopération intercommunale ». Avis favorable.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 21

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-56 a pour objet de permettre à un EPCI à fiscalité propre de déléguer ses compétences lorsque ses statuts le prévoient expressément. Cela renvoie au précédent débat que nous avons eu.

L'amendement COM-56 est adopté.

Articles additionnels après l'article 21

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à autoriser les EPCI à fiscalité propre à participer à des groupements de commandes, quel que soit le domaine, sans considération des compétences de l'EPCI. On comprend tout l'intérêt d'une telle disposition au regard des évolutions démographiques constatées dans certaines petites communes. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision COM-66. Conformément aux principes d'exclusivité et de spécialité qui régissent les EPCI, leurs statuts doivent prévoir expressément qu'ils sont habilités à participer aux groupements de commandes.

Le sous-amendement COM-66 est adopté.

L'amendement COM-3, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-4 donne la possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres. Ce cas de figure, beaucoup plus fréquent qu'on ne le croit, est l'une des conséquences de la fin du cumul des mandats. Dans les communes où les listes arrivées en tête ont remporté de nombreux suffrages, la réserve d'élus est trop faible, ce qui impose d'organiser de nouvelles élections. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision COM-67, qui réserve le dispositif aux communes de 1 000 habitants et plus.

Le sous-amendement COM-67 est adopté.

L'amendement COM-4, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-5 et favorable sur l'amendement de coordination COM-6.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-6 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-7 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-8 concerne l'autorisation du passage à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec part incitative en cas de fusion d'EPCI. Ce point relève de la compétence de la commission des finances. Avis défavorable.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

L'amendement COM-10 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-11 traite des fonds de concours entre syndicats et communes membres. Je propose, par le sous-amendement COM-68, d'aligner leur régime sur celui des EPCI à fiscalité propre, tout en laissant subsister le régime spécial des syndicats d'électricité. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement. Je serai également favorable au sous-amendement COM-60, sous réserve de rectification afin d'encadrer le versement du fonds de concours au bénéfice des syndicats mixtes de gestion forestière.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Soit.

Les sous-amendements COM-68 et COM-60 rectifié sont adoptés.

L'amendement COM-11, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.

Article 23

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-57 rectifié porte sur la sanction du retard dans la notification des attributions de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il vise à en fixer le terme au 1^{er} avril. À défaut de notification avant le 1^{er} mars, les auteurs de la proposition de loi ont prévu que le montant de l'attribution individuelle d'une commune, d'un EPCI ou d'un département au titre de la DGF ne puisse être inférieur à la moyenne de ses attributions au titre des trois années précédentes. L'objectif est que les élus puissent, à compter du troisième mois de l'année, compter sur des ressources sûres.

Toutefois, le surplus de ressources qui en résulterait, le cas échéant, pour la collectivité ou le groupement concerné viendrait en diminution du montant total de la DGF, ce qui ne paraît pas souhaitable.

En revanche, puisque l'article 23 impose à l'État une date butoir, tout retard serait susceptible d'engager la responsabilité de l'État et, partant, de l'obliger à indemniser les collectivités qui en auraient subi un préjudice.

Par ailleurs, il paraît plus réaliste de fixer la date butoir au 1^{er} avril, si l'on souhaite que la DGCL se fonde sur les données les plus récentes en ce qui concerne la démographie des collectivités, leur potentiel financier et fiscal, leur effort fiscal.

M. Didier Marie. – La DGF étant à enveloppe fermée, cela voudrait-il dire que ceux qui bénéficieraient d'un surplus de DGF le prendraient sur le pot commun ?

M. Philippe Bas, président. – C'est précisément ce défaut qui figurait dans la proposition de loi. Le rapporteur le corrige en déterminant une autre sanction, à savoir l'engagement de la responsabilité de l'État pour le préjudice éventuellement subi. Ce système est moins efficace que la sanction automatique par l'attribution d'une dotation calculée sur la base de la moyenne des trois années précédentes. Il a cependant le mérite de répondre à l'objection formulée. Cela permet de signifier au ministère des finances qu'il ne doit pas en prendre trop à son aise dans le temps qu'il passe à calculer les dotations des collectivités, elles-mêmes soumises à des délais restreints pour l'adoption de leur budget.

Je crains qu'une telle disposition ne soit qu'un coup d'épée dans l'eau. Mais le signal mérite d'être envoyé. Si, d'ici à l'examen de la séance, nous parvenons à durcir encore la sanction, cela n'en sera que plus bénéfique.

Mme Françoise Gatel. – Cette proposition est d'une grande sagesse. Je m'interroge à mon tour sur le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). On ne reçoit la notification ajustant les chiffres qu'au mois de mai. J'aimerais que le rapporteur se saisisse plus avant de ce problème.

M. Philippe Bas, président. – Il faut vraiment que la contrainte exercée sur le ministère des finances soit dissuasive.

M. André Reichardt. – Pourquoi pensez-vous que c'est un coup d'épée dans l'eau ?

M. Philippe Bas, président. – Parce que la sanction qu'encourt le ministère des finances est l'affirmation que la responsabilité de l'État peut être engagée. Or celle-ci peut l'être de toute façon, à condition que le préjudice soit démontré, ce qui est loin d'être évident. Il y a là une certaine malice, car cela aurait été beaucoup plus efficace d'apporter une sanction directement financière à l'État. Je suis donc en attente d'un système plus contraignant.

L'amendement COM-57 rectifié est adopté.

Article 24

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-25 de suppression de l'article.

Mme Françoise Gatel. – Voilà un sujet extrêmement important. L'État a transféré aux collectivités tous les droits d'instruction en matière d'urbanisme, mais sans leur en donner les moyens. Je ne comprends pas pourquoi les collectivités n'auraient pas le droit de faire payer le pétitionnaire d'un permis de construire. Le ministre a invoqué l'égalité des citoyens devant la loi. La situation actuelle est néanmoins très inégale puisque ce sont tous les citoyens qui contribuent, par leur impôt, au financement du service. Ce transfert de charges s'est fait de manière très opaque et se révèle très coûteux. Je m'oppose donc à l'amendement COM-25.

M. Alain Marc. – Je suis d'accord avec Françoise Gatel. Les services de l'État nous ont répondu qu'il existait déjà la taxe d'aménagement. Mais celle-ci ne concerne que les permis octroyés. D'où l'intérêt de faire payer ces instructions.

M. Didier Marie. – C'est surtout la question du seuil qui pose problème. Soit le dispositif s'applique à toutes les communes, soit à aucune. Le rendre possible dans les communes jusqu'à 20 000 habitants n'a pas tellement de sens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Elles ont plus de ressources

M. Didier Marie. – Pas toutes !

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Par l’amendement COM-58, nous supprimons justement le seuil prévu.

L’amendement COM-58 est adopté.

Articles additionnels après l’article 24

L’amendement COM-2 rectifié bis est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L’amendement COM-12 tend à apporter de sérieuses limitations au régime des sections de communes. J’y suis défavorable, car sa rédaction est relativement incomplète. Mais je reconnais qu’il s’agit d’un vrai sujet pour les communes ayant des sections en leur sein.

L’amendement COM-12 n’est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous finissons par un avis favorable sur l’amendement COM-31, qui vise à réduire le seuil minimal de participation des petites communes maîtres d’ouvrage d’une opération d’investissement cofinancée par d’autres personnes publiques.

L’amendement COM-31 est adopté et devient article additionnel.

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 :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Missions et statut de l’Agence nationale pour la cohésion des territoires			
M. de NICOLAY	61	Extension du périmètre d’intervention de l’agence	Adopté
Article 2 Champ d’intervention de l’Agence nationale pour la cohésion des territoires			
M. de NICOLAY	62	Précisions sur le champ d’intervention de l’agence	Adopté
Article 4 Possibilité pour l’Agence nationale pour la cohésion des territoires de promouvoir à l’étranger l’expertise française en matière d’aménagement et de développement équilibré des territoires			
M. de NICOLAY	63	Suppression de l’article	Adopté
Article 5 Composition du conseil d’administration de l’Agence nationale pour la cohésion des territoires			
M. de NICOLAY	65	Présence de parlementaires et parité au sein du conseil d’administration de l’agence	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Recettes de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires			
M. de NICOLAY	64	Possibilité d'affecter de nouvelles ressources à l'agence	Adopté
Article 8 Dispositions transitoires relatives à la représentation des communes nouvelles au sein des conseils communautaires			
M. KERROUCHE	17	Suppression de l'article	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	45	Clarification de la rédaction de l'article 8	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 8			
M. GRAND	37	Renforcement du contenu du rapport d'activité annuel des grands EPCI	Rejeté
M. GRAND	38	Renforcement du contenu du rapport d'activité annuel des grands EPCI	Rejeté
Article 9 Exercice territorialisé des compétences intercommunales			
M. KERROUCHE	18	Suppression des modalités de mise en œuvre de l'exercice territorialisé des compétences	Rejeté
Article 10 Droit de retrait d'un groupe de communes contiguës, membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre, pour constituer un nouvel établissement			
M. KERROUCHE	19	Suppression de l'article	Rejeté
M. DARNAUD, rapporteur	46	Procédure de retrait et de création d'un nouvel EPCI à fiscalité propre	Adopté
Article 11 Liberté de la coopération intercommunale			
M. DARNAUD, rapporteur	47	Suppression du schéma départemental de coopération intercommunale	Adopté
M. KERROUCHE	20	Révision du schéma départemental de coopération intercommunale à l'initiative de la commission départementale de la coopération intercommunale	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 11			
M. GRAND	30	Présence de parlementaires dans les commissions départementales de la coopération intercommunale	Rejeté
M. HUGONET	1	Présence de parlementaires dans les commissions départementales de la coopération intercommunale	Rejeté
M. GRAND	33	Modification de la composition de la commission départementale de la coopération intercommunale	Rejeté
M. DARNAUD, rapporteur	59	Suppression de l'obligation de déclaration de candidature en vue des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 12 Extension du champ des investissements dans le secteur marchand auxquels peuvent contribuer les départements			
M. MARIE	21	Suppression de l'article	Rejeté
M. DARNAUD, rapporteur	48 rect. <i>bis</i>	Élargissement des aides auxquelles peut contribuer le département	Adopté
Article 13 Extension du champ de l'ingénierie départementale			
M. DARNAUD, rapporteur	49	Suppression de l'article	Adopté
Article 14 Participations des départements au capital des sociétés d'économie mixtes et des sociétés publiques locales exerçant des activités d'aménagement			
M. MARIE	22 rect.	Possibilité pour le département d'adhérer à des syndicats mixtes	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	50	Limitation du dispositif aux sociétés d'aménagement existantes	Retiré
Article 15 Élargissement de la compétence des départements en matière d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques			
M. DARNAUD, rapporteur	51	Élargissement des types d'aides à disposition du département pour les secteurs agricole, forestier et halieutique	Adopté
M. MARIE	23	Élargissement de la compétence des départements en matière d'aides agricoles, forestières et halieutiques	Satisfait ou sans objet
Article 16 Schéma départemental de la solidarité territoriale			
M. MARIE	24	Substitution au schéma départemental de la solidarité territoriale d'un schéma de cohésion départementale	Rejeté
M. DARNAUD, rapporteur	52	Mise en œuvre par convention du schéma départemental de la solidarité territoriale	Adopté
Articles additionnels après l'article 16			
M. DUPLOMB	42	Compétence du département relativement aux routes nationales	Rejeté
M. DUPLOMB	44	Compétence du département en matière d'aide sociale familiale	Rejeté
Article 17 Compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle			
M. DARNAUD, rapporteur	53	Renforcement des compétences des régions en matière d'emploi	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 18 Renforcement des compétences des régions en matière d'enseignement supérieur			
M. DARNAUD, rapporteur	54	Renforcement du rôle des régions dans le pilotage national de la politique d'enseignement supérieur et de recherche et la gouvernance des établissements	Adopté
Article 19 Extension de garanties statutaires aux conseillers communautaires des communautés de communes			
M. DARNAUD, rapporteur	55	Extension aux communautés de communes des crédits d'heures majorés	Adopté
Article additionnel après l'article 20			
M. COLLOMBAT	13	Statut de l' élu - Définition du délit de favoritisme - Motifs d'irresponsabilité pénale	Retiré
M. COLLOMBAT	15 rect.	Droits de l'opposition au sein des organes délibérants des collectivités territoriales	Adopté
M. COLLOMBAT	16 rect.	Financement du droit à la formation des élus locaux	Adopté
M. GRAND	26	Suppression de l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein d'une des communes membres de l'EPCI	Rejeté
M. GRAND	27	Droit de retrouver son mandat de conseiller communautaire après la fin d'une situation d'incompatibilité	Rejeté
M. GRAND	28	Suppression du « fléchage » pour l'élection des conseillers communautaires	Rejeté
M. GRAND	29	Fin de la désignation des conseillers communautaires dans l'ordre du tableau du conseil municipal dans les communes de moins de 1000 habitants	Rejeté
M. GRAND	32	Mise en place d'une conférence des maires dans les EPCI	Rejeté
M. GRAND	34	Obligation de transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant de l'EPCI aux conseillers municipaux des communes membres	Adopté
M. GRAND	39	Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions	Adopté
M. GRAND	41	Instauration et publicité d'un état récapitulatif des subventions attribuées par les EPCI de plus de 10 000 habitants et comprenant une commune de 3 500 habitants et plus	Rejeté
M. GRAND	40	Coordination au sein du code général des collectivités territoriales	Adopté
Chapitre V Procéder aux ajustements nécessaires au bon fonctionnement des collectivités territoriales			
M. CHAIZE	9	Ajout des mots « et des EPCI » à l'intitulé du chapitre V	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 21 Assouplissement des conditions de mise en œuvre des délégations de compétence			
M. DARNAUD, rapporteur	56	Autorisation de la délégation de compétence par les EPCI	Adopté
Articles additionnels après l'article 21			
M. CHAIZE	3	Participation des EPCI aux groupements de commandes	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	66	Participation des EPCI aux groupements de commandes	Adopté
M. CHAIZE	4	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	67	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	Adopté
M. CHAIZE	5	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	Rejeté
M. CHAIZE	6	Possibilité d'élire un nouveau maire quand le conseil municipal a perdu moins d'un dixième de ses membres	Adopté
M. CHAIZE	7	Communication par l'État aux collectivités territoriales des noms et adresses des personnes physiques qui s'installent sur leur territoire	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	8	Autorisation du passage à la TEOM avec part incitative en cas de fusion d'EPCI	Rejeté
M. CHAIZE	10	Information des maires et présidents de conseil départemental sur les interventions des services d'incendie et de secours	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	11	Fonds de concours entre syndicats et communes membres	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	68	Fonds de concours entre syndicats et communes membres	Adopté
M. BAZIN	60 rect.	Fonds de concours entre les syndicats mixtes de gestion forestière et leurs membres	Adopté
Article 23 Délai de notification des attributions individuelles au titre de la dotation globale de fonctionnement			
M. DARNAUD, rapporteur	57 rect.	Sanction du retard dans la notification des attributions de DGF - Fixation du terme au 1 ^{er} avril	Adopté
Article 24 Droit de timbre en matière d'autorisations d'urbanisme			
M. MARIE	25	Suppression de l'article	Rejeté
M. DARNAUD, rapporteur	58	Extension à toutes les communes du droit de timbre facultatif - Option entre le prélèvement d'un droit de timbre et le recours gratuit aux services de l'État	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 24			
M. LONGEOT	2 rect.	Obligation de déclaration domiciliaire	Irrecevable (48-3)
M. CHAIZE	12	Restriction du régime des sections de communes	Rejeté
M. GRAND	31	Modification de la participation minimale des petites communes rurales maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement	Adopté

Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En préambule, je veux souligner que trois principes nous ont guidés dans notre travail et notre approche du texte. Nous préférons, d'abord, une immigration régulière moins nombreuse mais permettant une meilleure intégration. Nous souhaitons, ensuite, que la procédure de demande d'asile soit effectivement tenue, qu'elle profite à ceux qui en ont véritablement besoin et que ceux qui la détournent pour en faire une filière d'immigration en soient exclus. À cet égard, il nous faut sortir de la confusion, régulièrement entretenue, selon laquelle les migrants arrivant sur le territoire national et européen seraient tous des réfugiés. Nous attendons, enfin, un meilleur traitement de l'immigration irrégulière.

Il nous faudrait aussi arrêter de légiférer sans cesse, dans cette matière puisque, je vous le rappelle, depuis 1980, 29 textes concernant l'immigration ou l'asile ont été présentés au Parlement, dont 16 de caractère majeur.

Nous n'avons pas là, hélas, un « grand » projet sur l'asile et l'immigration. Il n'est que très partiel, en particulier sur deux points majeurs. Nous ne sommes pas au niveau des enjeux sur l'intégration. Les moyens alloués au traitement de l'immigration irrégulière sont insuffisants. L'Europe et sa législation appelée à évoluer sont les grands absents de ce texte. L'aspect budgétaire n'est pas abordé, de même que les relations avec les pays source, alors qu'il faudrait parler de co-développement. Même si certains points ne relèvent pas du domaine législatif, ils auraient dû être soulevés pour comprendre le sens du texte déposé. Rien n'est proposé sur l'aide médicale d'État et ni sur les mineurs isolés étrangers.

Quelques éléments de contexte. La pression migratoire sur le territoire national reste soutenue : nous nous inscrivons dans le contexte de la crise migratoire de 2015, avec une vague d'arrivées sur le territoire d'une ampleur inédite depuis le conflit en ex-Yougoslavie. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a estimé à plus d'un million le nombre de personnes arrivées en Europe par la voie maritime en Méditerranée cette année-là, avec une accélération très importante au deuxième semestre 2015 et un pic de plus de 200 000 personnes au mois d'octobre.

Depuis 2016, la pression migratoire s'est atténuée aux portes de l'Europe, notamment grâce au triplement des moyens des opérations coordonnées par Frontex en Méditerranée, « Triton » en Italie et « Poséidon » en Grèce, mais aussi à l'entrée en vigueur de l'accord entre la Turquie et la Grèce du 18 mars 2016, ainsi qu'à la mise en place de

« hotspots » et des programmes temporaires de relocalisations destinés à soulager l'Italie et la Grèce. Entre 2015 et 2017, le nombre de migrants accédant au continent européen par la Méditerranée est passé de près d'un million à environ 180 000 personnes. La demande de protection internationale suit, à l'échelle de l'Europe, une baisse comparable à ces flux, et s'établit en 2017 à 706 913 demandes d'asile, soit une diminution de 43 % par rapport à 2016.

Ces évolutions numériques s'accompagnent aussi d'une reconfiguration géographique des principales routes de migration vers l'Europe. Les flux estimés en Méditerranée centrale de personnes arrivant notamment en Italie, *via* la Libye ou la Tunisie depuis l'est et le centre de l'Afrique, ont connu une baisse de 32 % entre 2016 et 2017. S'agissant des flux estimés en Méditerranée orientale, en Grèce, *via* la Turquie, depuis la Syrie notamment, ils ont diminué de 79 %. En revanche, le flux par la Méditerranée occidentale – Espagne *via* le Maroc et le Maghreb depuis l'Afrique subsaharienne francophone – est en nette augmentation : on constate un doublement entre 2016 et 2017. Il s'agit d'une immigration par voie maritime – détroit de Gibraltar – et terrestre – enclaves de Ceuta et Melilla – en transit, principalement, par le Maroc et l'Algérie.

Alors que le nombre d'arrivées de migrants diminue en Europe et que celui des demandes d'asile suit cette même tendance globale, ils se maintiennent tous deux à un niveau soutenu en France. Nous avons affaire à d'importants mouvements secondaires ou « flux de rebond », en provenance d'autres États membres de l'Union européenne : soit des étrangers en transit vers d'autres pays – Royaume-Uni, notamment –, soit des personnes cherchant à s'installer ou à demander asile sur notre territoire, parfois après l'avoir déjà fait ailleurs, en raison des défaillances du système européen d'asile régi par le règlement dit « Dublin III ».

Les demandes d'asile en France ont continué d'augmenter en 2017, avec une hausse de 17 %, pour atteindre 100 412 demandes. L'attribution de la protection, directement par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou après recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), a connu une augmentation de 20 % entre 2016 et 2017.

En dehors de l'accès au territoire par le biais de l'asile, la délivrance de premiers titres de séjour a connu une hausse ininterrompue depuis 2012, et particulièrement forte entre 2016 et 2017. Cette évolution est notamment due au dynamisme des délivrances de titres de séjour étudiants et humanitaires.

Face à cette pression migratoire, nos structures d'accueil et dispositifs d'éloignement sont sous forte tension. Seuls 60 % des demandeurs d'asile sont accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA). Les autres sont orientés vers l'hébergement d'urgence de « droit commun » ou vers des structures hôtelières. Certains, sans solution, restent dans la rue.

Au fil de la crise migratoire, les dispositifs de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile se sont empilés : AT-SA, HUDA déconcentré, PRAHDA, CAO, CAES ; autant de sigles technocratiques qui illustrent le manque de lisibilité de nos dispositifs.

En matière d'intégration, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est débordé par ses nouvelles missions en matière d'asile : pilotage de l'hébergement, gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile, avis sur la procédure des « étrangers

malades », etc. L'OFII consacre un tiers de ses effectifs au droit d'asile, ce qui fragilise sa fonction historique d'intégration.

S'agissant des délais d'examen des demandes d'asile, ils demeurent excessifs et ne parviennent pas à répondre en temps utile à la demande de protection. La moyenne pour obtenir une décision définitive est encore presque de 15 mois en procédure normale et de 8 mois en procédure accélérée, bien loin des objectifs fixés en 2015.

L'OFPRA a pourtant fait de très gros efforts. Plus de 250 postes ont été créés entre 2016 et 2018. Le délai de traitement est désormais proche de 3 mois. C'est la situation de la Cour nationale du droit d'asile qui est toujours préoccupante, malgré les 51 nouveaux postes budgétés. Le nombre de recours a augmenté de près de 34 % entre 2016 et 2017. Il faudra attendre une année complète pour être en capacité de répondre aux objectifs fixés voilà quelques années, c'est-à-dire une instruction de l'ensemble des dossiers dans un délai compris entre 6 et 9 mois.

Nombre de difficultés proviennent de l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture. Les demandeurs d'asile doivent s'adresser à une plateforme gérée par des associations, la PADA, et chargée de prendre rendez-vous à la préfecture pour les demandeurs d'asile, où leur demande d'asile est officiellement enregistrée au GUDA, le guichet unique des demandeurs d'asile. Les délais ne sont pas respectés. D'autant que les associations gestionnaires des PADA mettent en évidence un autre délai, « caché », celui de l'obtention du rendez-vous à la préfecture lui-même.

Le plus grand flou règne sur le délai dans lequel les déboutés du droit d'asile sont effectivement éloignés, étant précisé qu'entre 10 et 15 % seulement des décisions d'éloignement prononcées donnent lieu à une exécution forcée.

J'en viens aux mesures du projet de loi, dont j'ai déjà annoncé le caractère très décevant.

Le titre I^{er}, relatif à l'asile, crée de nouveaux titres de séjour pluriannuels. Sur les conditions d'octroi de l'asile, le délai ouvert au demandeur passe de 120 à 90 jours. Pour faciliter l'interprétariat, il est fait obligation aux demandeurs d'asile de choisir, dès le stade de l'enregistrement de la demande, la langue dans laquelle ils seront entendus dans la suite de la procédure.

Le titre II porte sur la lutte contre l'immigration irrégulière. La question qui cristallise les débats est la durée de rétention en centre de rétention administrative, que le Gouvernement a souhaité tripler de 45 à 135 jours et que l'Assemblée nationale a fixé à 90 jours.

Sur les mesures relatives à l'intégration, beaucoup de dispositions sont de simple affichage.

Le texte a subi ensuite peu de modifications de fond à l'Assemblée nationale.

Que proposons-nous ? Je souhaite en premier lieu revoir la méthode d'élaboration de notre politique migratoire. Il nous faut avoir une vision annuelle globale au Parlement, avec des objectifs chiffrés, fondés sur des indicateurs d'entrées, de séjour ou d'éloignement. Nous l'avons voté en 2015. Il faudra aussi revenir sur les modifications apportées sans réelle raison par l'Assemblée nationale à la loi du 20 mars 2018 permettant une bonne application

du régime d'asile européen, un texte adopté voilà moins de trois mois par les députés eux-mêmes. Il convient d'avancer sur le sujet des mineurs étrangers isolés, qui ne doivent pas être placés en centres de rétention, soyons clairs. La discussion reste ouverte sur les mineurs accompagnant leurs familles. Je propose une évolution que j'espère cohérente, humaine et pragmatique. Nous aurons également des propositions en matière de relations avec les pays source. Certains visas ne devraient être accordés que si les laissez-passer consulaires sont donnés.

Sans entrer à ce stade dans le détail, j'indique simplement mon souhait de maintenir le délai d'appel d'une décision rendue par l'OFPRA devant la CNDA à un mois, comme c'est le cas aujourd'hui. La réduction à 15 jours n'est absolument pas efficace. On ne gagnera pas en efficacité en réduisant les voies de recours et en privant quelqu'un d'un droit ; on gagnera du temps si on donne des moyens, notamment aux préfetures pour accorder des rendez-vous rapidement.

Sur les mineurs, il nous faut aussi vraiment prendre en considération les grandes difficultés auxquelles font face les départements. On a cru comprendre que le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF) s'étaient mis d'accord pour une participation financière de l'État. Il faut aider nos départements avec la création d'un fichier national biométrique des personnes évaluées majeures. Sur le délit de solidarité, restons-en au droit actuel, parfaitement équilibré. Un dernier mot sur la situation outre-mer : la dimension migratoire de la crise à Mayotte est essentielle, et pourtant rien ne figure dans le texte ; nous attendons sur ce point l'avis rendu par le Conseil d'État sur la proposition de loi de notre collègue Thani Mohamed Soilihi, nous verrons en séance les solutions que nous pouvons contribuer à proposer à nos compatriotes.

En définitive, face à ce texte disparate et indécis, à cette absence de ligne claire, je propose au Sénat d'opposer un contre-projet de fond, équilibré et réaliste, qui assume ses choix. L'enjeu, c'est la cohérence : disons ce que l'on veut réellement.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette présentation des flux migratoires et de leur évolution récente, qui s'inscrit dans une vision globale de tous les aspects de la politique de l'asile et des migrations. Le texte du Gouvernement doit en effet être relativisé au regard de son importance et de ses effets. Il présente un certain nombre de manques : politique d'intégration, mesures d'éloignement, lutte contre le détournement du droit d'asile...

Je suis heureux d'accueillir M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis de la commission de la culture.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – La commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est saisie du texte sur quatre articles : l'article 20, relatif aux « passeports talents » 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 de rester 12 mois supplémentaires sur le territoire après l'obtention du 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 de la scolarisation obligatoire.

En 2015, nous avons marqué notre attachement au dispositif d'immigration choisie, permettant de faire venir des profils intéressants. Nous avons émis une réserve sur le fait que les dispositifs très différents d'immigration choisie ne doivent pas constituer non plus

un aspirateur de talents. En ces temps de pression migratoire forte, les risques de détournement doivent être appréciés.

M. Jean-Yves Leconte. – Le rapport de notre collègue nous permet de disposer d'un utile panorama global de la situation actuelle. Ayons quelques points de comparaison : en 2016, l'Union européenne a reçu un peu plus de 1,2 million de demandes d'asile de la part de primo-demandeurs, chiffre passé à 650 000 en 2017 ; l'Allemagne est passée de 722 000 à 198 000 demandes ; la France, de 77 000 à 91 000, soit des ordres de grandeur bien différents. La part de la France n'est pas encore digne de nos ambitions ni de nos valeurs. L'Allemagne, elle, a consenti d'énormes efforts pour accueillir les demandeurs d'asile, en réorganisant profondément son dispositif. Ne l'oublions pas.

C'est le premier texte qui lie vraiment, de manière assumée, les questions d'asile et d'immigration, jusqu'à présent traitées séparément. Contrairement à celui de 2015, le projet de loi ne transpose aucune directive européenne majeure. Le Conseil d'État l'a indiqué, beaucoup de mesures figurant dans les textes adoptés en 2015 et 2016 n'ont même pas encore été évaluées. Le rapporteur l'a dit, nombre de propositions sont de l'affichage : ce ne sont que des réductions ou des violations des droits de la défense.

Il faut tenir compte du contexte européen et réfléchir à l'avenir de la procédure dite « Dublin », dans laquelle s'inscrivent toutes les politiques d'asile des pays européens. Elle ne fonctionne pas correctement, faisant peser des responsabilités disproportionnées sur trois pays du sud de l'Europe. Elle nous empêche de faire face à des situations humanitaires très difficiles pour ceux qui sont placés sous statut « Dublin » et qui doivent être transférés vers un autre pays européen chargé de l'examen de leur demande d'asile. Cette réforme est essentielle pour avoir enfin un fonctionnement de l'asile correct en Europe.

Et ayons aussi bien en tête que s'il y a une baisse de la pression constatée en Europe depuis 2016, c'est grâce à un accord avec la Turquie. Or des élections présidentielle et législatives sont prévues dans ce pays, et l'une des candidates annonce très clairement son objectif de renvoyer les millions de réfugiés présents sur le territoire de la Turquie.

La seule question des laissez-passer consulaires ne saurait constituer la colonne vertébrale de nos relations avec les pays africains : il y a aussi la question de l'intégration ! Il est important que les demandeurs se sentent respectés et soient traités dignement. Or, actuellement, il faut de longs mois pour espérer obtenir une carte de séjour et de longues années avant de pouvoir demander une naturalisation. Ce sont aussi des points à améliorer.

Enfin, le rapport de la commission de la culture évoque l'attractivité du pays : nous ne pouvons faire l'économie d'une politique du type passeport-talent, pour faire venir les étudiants en France. Or c'est un aspect faible du texte.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Les auditions étaient particulièrement intéressantes et le rapport contient des analyses très fines : j'en remercie le rapporteur.

Accueillir, oui, mais accueillir bien : ce n'est pas le cas aujourd'hui. Les questions d'asile intéressent les Français, mais le débat porte plus généralement sur l'immigration, qui est essentiellement économique et pose de nombreux problèmes, en matière de logement en particulier. Nous en savons quelque chose en Île-de-France !

Quelle immigration voulons-nous ? Comment accueillir ceux qui veulent venir ? Ce texte technique n'en dit rien, il ne livre aucune vision d'ensemble et je le regrette.

Mme Esther Benbassa. – Je salue le rapport, au moins pour sa partie factuelle. Le rapporteur a justement souligné les grandes absences de ce texte et il a noté qu'il ne s'agissait pas d'un grand projet de loi. Son titre même est fallacieux : l'immigration n'est pas « maîtrisée », elle est réprimée, découragée ; le droit d'asile n'est pas « effectif », il est bafoué. Rarement un texte de loi aura été si déséquilibré, en dépit de quelques avancées, aux articles 1^{er} et 3, sur la carte de séjour pluriannuelle ou les fratries.

Les principales mesures du texte vont dégrader la vie des immigrés et les conditions de travail des associations et des administrations. Les délais raccourcis – de dépôt, de recours – ne sont pas tenables et je remercie le rapporteur qui demande le rétablissement du délai d'un mois. La saisine immédiate complique le travail et, finalement, rallonge les délais de traitement !

L'extension de 45 à 90 jours de la durée d'enfermement en centre de rétention n'est pas acceptable, d'autant que les décisions (expulsion ou autres mesures) sont prises en huit à dix jours. Le traitement des dossiers par visioconférence contribue à la déshumanisation. L'humanité est brutalisée... car ce texte a une visée unique, la dissuasion migratoire. Cela ne fait pas honneur à la France, qui s'enorgueillissait jadis de « donner asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté » et de le « refuser aux tyrans », comme le proclame la Constitution de l'an I.

Je déplore moi aussi certains manques dans ce texte : sur les femmes et sur les personnes LGBT, en particulier en rétention. Il y a une LGBT-phobie dans les centres de rétention.

Mme Josiane Costes. – Merci au rapporteur pour son travail éclairant. Le droit, en cette matière, a été souvent réécrit, il est dommage que nous ne disposions pas de bilans à cet égard. Le raccourcissement du délai de recours devant la CNDA pose problème. La prolongation de la rétention, quand on voit l'état des locaux, n'est pas envisageable.

Le texte n'inclut pas les réfugiés climatiques, or c'est un flux qui va augmenter dans les prochaines années. De même, les moyens d'intégration ne sont pas davantage développés dans ce projet de loi. Enfin, les interprètes ont une grande importance pour donner leur chance aux demandeurs, c'est ce que j'ai pu constater lors de notre déplacement à la CNDA : ils doivent être bien formés.

Je souhaite que la France reste fidèle à ce qu'elle a toujours été.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je m'exprime à titre personnel, pour dire que mon département et plus largement les outre-mer sont absents du projet de loi. J'en profite par ailleurs pour saluer la qualité du travail de notre rapporteur. Or la Guyane et Mayotte sont dans une situation particulière. Chez moi, il y a davantage de reconduites à la frontière que dans tout l'hexagone. Avec 10 000 naissances par an, il faudrait construire une salle de classe par jour pour accueillir tous les enfants. J'ai demandé au ministre pourquoi les chiffres des outre-mer n'étaient pas agrégés dans les chiffres nationaux : il m'a affirmé qu'ils l'étaient. Monsieur le rapporteur, avez-vous pu vérifier si tel était bien le cas ?

Dans la proposition de loi relative à Mayotte que j'ai déposée récemment sur le bureau du Sénat, j'aborde la délicate question du droit du sol et des règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers. Le Président Larcher a bien voulu transmettre ma proposition de loi au Conseil d'État, qui a rendu son avis hier soir. J'attends sa publication par notre Président pour en parler. Je précise à cet égard que je déposerai des amendements en séance sur la situation particulière à Mayotte.

Mme Agnès Canayer. – Le rapporteur a fait un beau travail, sur un texte très attendu. Hélas, le projet de loi ne répond pas aux enjeux, faute de reposer sur un triptyque indispensable. Fermeté, en posant des limites dans l'accès à la nationalité et aux titres de séjour ; crédibilité, pour appliquer réellement les procédures d'éloignement ; et humanité, car pour que l'accueil et l'intégration donnent des résultats, il est essentiel que les demandeurs d'asile s'insèrent aussi et que les dispositifs d'accueil des étrangers soient mis en relation avec les dispositifs de droit commun d'insertion professionnelle. Le texte doit être amendé, pour préserver l'équilibre entre ces trois exigences.

M. Didier Marie. – Bravo au rapporteur pour son travail de qualité et ses propos mesurés. Mais ce texte est-il vraiment utile ? Les lois de 2015 et 2016 n'ont pas donné leur plein effet, mais déjà on modifie les délais, par exemple d'instruction des dossiers. C'est une loi d'affichage, avec une approche partielle et partielle. Il manque en effet la coopération avec les pays d'origine ou de transit, pour lutter contre le trafic d'êtres humains. Il manque aussi l'approche européenne. Les crises politiques, comme dernièrement en Italie, vont rendre les discussions très difficiles dans les mois qui viennent, et la crise humanitaire se traduit par une valse des « Dublinés ». De nombreux réfugiés sont condamnés à errer de pays en pays, sans solution. Cela devient un mode de vie ! Il est temps de rapprocher les jurisprudences et les conditions d'accueil entre les États membres.

Pendant que nous dépensons 1,3 milliard d'euros pour l'accueil des réfugiés, l'Allemagne y consacre 22 milliards. Les moyens de l'OFPRA et de la CNDA sont encore insuffisants. Le texte est partial : il traite, c'est une première, à la fois de l'asile et de l'immigration. Certains propos sur les « hordes de réfugiés » et le « *benchmarking* » auquel se livreraient les demandeurs d'asile sont dangereux, d'autant que l'opinion publique est déjà méfiante.

Mme Catherine Troendlé. – Le modèle allemand a été évoqué. Mais l'Allemagne connaît une situation inédite : son office d'évaluation et d'accueil des immigrés est en faillite ! Le directeur fédéral a, depuis 2013 et surtout 2015, alerté la chancière et son bras droit, M. Altmaier, sur le manque de moyens... Une quarantaine de personnes (qui en France relèveraient du fichier S) seraient ainsi passées entre les mailles du filet. En outre, le Bund affecte un nombre de réfugiés à chaque Land, à charge pour ce dernier de gérer la prise en charge : logement, formation, etc. Les Länder sont asphyxiés ! L'Allemagne se trouve en conséquence dans une situation très difficile, et la chancière est mise en difficulté, car le dossier a été mal traité.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Monsieur Mohamed Soilihi, pour répondre à votre question, les chiffres ne sont jamais consolidés au-delà de la métropole ; mais dans le rapport annuel du Gouvernement, vous trouvez à la fois ceux de la métropole et ceux des outre-mer. Le seul problème, c'est qu'en 2015 et les années suivantes... nous n'avons pas vu le rapport ! Cependant j'ai demandé les chiffres, je les ai obtenus, je vous les transmettrai.

Malgré des divergences, nous sommes tous au moins d'accord sur la nécessité de rétablir l'équilibre du texte. Nous n'avons pas eu d'évaluation des lois de 2015 et 2016, mais les effets sur l'OFPRA, sur la CNDA, commencent à apparaître. Ce n'est pas un problème de moyens, ils ne sont pas sous-dotés. Dès que la CNDA aura, comme l'OFPRA, mis en œuvre les nouvelles mesures, elle fonctionnera bien.

L'Europe travaille à la codification de trois directives, ces évolutions auront bien sûr un impact sur notre législation, dans quelques mois ou plus certainement années. Un régime d'asile européen unique, c'est un peu compliqué : des critères convergents seraient déjà appréciables. La discussion avec les pays étrangers est toujours plus ou moins un rapport de forces bilatéral ; mais pas seulement ! Le co-développement et les aspects économiques comptent aussi, notamment avec les pays francophones.

S'agissant de l'immigration régulière, il faut se donner les moyens de l'intégration : depuis quarante ans, notre pays n'a pas été très brillant sur cette question - si tel était le cas, nous ne connaîtrions pas la situation actuelle. Il est temps de dire et de voter des mesures réellement utiles et efficaces.

L'immigration est redevenue, au plan politique, un chiffon rouge, faute d'informations transparentes. Si nous partageons une partie du constat, nous pouvons aussi avoir des divergences sur les centres de rétention par exemple. Que la France fixe sa ligne, car rien n'est pire que l'indécision. Celle-ci nourrit des réseaux de migrants, avec des profiteurs et des victimes.

La réunion est suspendue à 13 heures.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est reprise à 14 h 30.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-216 rectifié prévoit l'organisation d'un débat annuel au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration. Je suis extrêmement favorable à cet amendement, que le Sénat avait déjà adopté en 2016, car cela nous permettra d'être informés sur les enjeux et d'avoir une véritable stratégie en la matière. S'il était adopté, l'amendement COM-26 tomberait.

L'amendement COM-216 rectifié est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-26 devient sans objet.

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-236 vise à supprimer l'article 1^{er} du projet de loi, pour trois raisons. Les titres de séjour des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides ont été réformés voilà moins de trois ans, sans que le Gouvernement ait procédé à leur évaluation. En outre, l'article 1^{er} est contraire à la position adoptée par le Sénat en 2015, puisque, comme le rappelle l'article 16 de la directive « Qualification » du 13 décembre 2011, la protection subsidiaire n'est pas permanente et son

octroi doit être réévalué périodiquement. De surcroît, point le plus important, le dispositif proposé par le Gouvernement est moins protecteur pour les apatrides : ces derniers bénéficieraient d'une carte de résident après quatre ans de présence en France, contre trois ans aujourd'hui.

L'amendement COM-236 est adopté.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé. Les amendements COM-1 rectifié ter, COM-2 rectifié ter, COM-33, COM-188, COM-61, COM-189 et COM-62 deviennent sans objet.

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements en discussion commune COM-4 rectifié *ter* et COM-32 visent à imposer la maîtrise de la langue française pour l'octroi des cartes de résident de plein droit. Ils seront en partie satisfaits par un amendement que je présenterai portant article additionnel après l'article 26 *bis* A. D'où une demande de retrait ou, à défaut, un avis défavorable.

M. Alain Marc. – Pour juger de la maîtrise de la langue française, il faut disposer d'un référentiel extrêmement précis, précisant les compétences acquises à l'écrit et à l'oral.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – C'est justement l'objet de l'amendement que je présenterai après l'article 26 *bis* A !

M. Philippe Bas, président. – Nous aurons donc l'occasion d'y revenir.

Les amendements COM-4 rectifié ter et COM-32 sont retirés.

M. Jean-Yves Leconte. – La fratrie d'un jeune mineur qui obtiendrait la protection et qui, par rapprochement familial, viendrait en France, perdrait tout droit de séjour à sa majorité. C'est pour éviter ce genre de situations que nous avons déposé l'amendement COM-190.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-190 relatif à la délivrance d'un titre de séjour aux frères et aux sœurs d'un réfugié, par souci de cohérence avec la volonté de ne pas élargir le périmètre de la réunification familiale, que j'exprimerai à l'article 3 du projet de loi. Cela n'empêchera pas les frères et sœurs de déposer une demande d'asile en France.

L'amendement COM-190 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-237 est de cohérence avec la suppression de l'article 1^{er} du projet de loi. S'il est adopté, l'amendement COM-210 de M. Richard tombera.

L'amendement COM-237 est adopté et l'amendement COM-210 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-63 de M. Leconte qui fixe un délai d'un mois à l'administration pour délivrer une carte de résident à un réfugié. Je propose toutefois une rectification : il faudrait faire débiter ce délai

de délivrance au moment de la notification de la décision de protection, pas de la décision elle-même. En outre, nous devons travailler d'ici à la séance publique pour étendre cette disposition aux apatrides et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, afin d'assurer à tous une égalité de traitement entre les personnes bénéficiant d'une protection internationale.

M. Jean-Yves Leconte. – J'accepte la rectification proposée par le rapporteur.

L'amendement COM-63 rectifié est adopté.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement COM-5 rectifié *ter*. Restons-en aux principes existants, d'autant que l'amendement est contraire à la directive « Qualification » de décembre 2011, qui inclut les concubins dans le champ de la réunification familiale.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Au regard des précisions du rapporteur, j'accepte de retirer cet amendement.

L'amendement COM-5 rectifié ter est retiré.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le bénéficiaire d'une protection internationale peut être rejoint par ses enfants jusqu'à la veille de leur dix-neuvième anniversaire. Il s'agit d'une disposition ancienne en droit des étrangers, pour laisser le temps aux mineurs de réaliser leurs démarches administratives.

L'amendement COM-6 rectifié *ter* propose de permettre la réunification familiale uniquement pour les mineurs, c'est-à-dire de supprimer cette phase intermédiaire entre 18 et 19 ans. Nous devons étudier de près cette disposition, qui pourrait concerner d'autres pans du droit des étrangers. Je propose d'y retravailler d'ici à la séance. À ce stade, il serait préférable que l'amendement soit retiré.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je le retire.

L'amendement COM-6 rectifié ter est retiré.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable sur les amendements identiques COM-7 rectifié *ter* et COM-31 qui suppriment l'extension de la réunification familiale aux frères et sœurs d'une personne protégée. Nous en avons parlé tout à l'heure.

Les amendements identiques COM-7 rectifié ter et COM-31 sont adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-66 de M. Leconte.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nos travaux avancent trop rapidement. Il nous faut plus de temps pour examiner les amendements !

M. Philippe Bas, président. – Je suis comptable du temps, mes chers collègues : il nous faut aboutir. Je veillerai cependant à ce que le débat puisse avoir lieu à chaque fois qu'il est question du fond. N'hésitez donc pas à demander la parole !

M. Jean-Yves Leconte. – L’objet de mon amendement COM-66 est simple : lorsqu’un enfant devient majeur pendant la période d’examen de la demande d’asile de ses parents, il doit pouvoir aussi bénéficier de la réunification familiale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les explications de Jean-Yves Leconte me paraissent très claires, je souhaite connaître les raisons qui motivent le refus du rapporteur.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Aujourd’hui, l’âge de l’enfant d’une personne protégée est pris en compte au moment du dépôt de la demande de réunification familiale. L’amendement COM-66 propose qu’il le soit plus tôt, c’est-à-dire au moment du dépôt de la demande d’asile, ce qui laisserait plus de marges aux personnes concernées.

En tout état de cause, l’accélération de l’instruction des demandes d’asile devrait réduire ce différentiel calendaire entre la date de dépôt de la demande, d’une part, et la réunification familiale, d’autre part. En outre, il semble délicat d’admettre à la réunification familiale des enfants devenus majeurs. D’où l’avis défavorable.

L’amendement COM-66 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sur mon amendement COM-238, je rappelle que la loi de 2015 relative à la réforme du droit d’asile a créé un dispositif de prévention des mutilations sexuelles pour protéger les mineurs de sexe féminin. L’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) peut solliciter l’organisation d’un examen médical, soit pendant l’instruction de la demande d’asile, soit après l’octroi de la protection afin de vérifier qu’aucune mutilation sexuelle n’a été pratiquée depuis le début de l’étude du dossier.

L’Assemblée nationale a étendu l’examen médical prévu lors de l’instruction de la demande d’asile aux mineurs de sexe masculin, invoquant un risque de mutilation sexuelle de nature à altérer leurs fonctions reproductrices. Ce type de mutilations constitue un phénomène nouveau mais une problématique réelle dans certaines régions du monde, comme l’ont montré mes auditions

Dès lors, cet amendement vise à soumettre l’organisation, par l’OFPRA, d’un examen médical pour vérifier que le mineur de sexe masculin n’a pas non plus subi de mutilations sexuelles depuis l’octroi de sa protection. Cet amendement a donc vocation à être beaucoup plus protecteur pour les personnes concernées.

Mme Esther Benbassa. – Je m’abstiens sur cet amendement !

L’amendement COM-238 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements en discussion commune COM-52 rectifié et COM-51 concernent également l’examen médical des demandeurs d’asile. L’amendement COM-52 permettrait au demandeur d’organiser, à ses frais, son propre examen médical, dans l’hypothèse où cela ne lui a pas été proposé.

Il convient plutôt de laisser à l’OFPRA la maîtrise de cet examen médical : si l’office devait le refuser, encore faudrait-il qu’il s’explique.

En outre, il est difficile de définir, dans la loi, le contenu exact de l'examen médical à mener, comme le propose l'amendement COM-51. Laissons un peu de souplesse au dispositif et la maîtrise à l'OFPPRA. Avis défavorable sur ces deux amendements.

M. Didier Marie. – On peut imaginer, pour telle ou telle raison, que l'OFPPRA ne diligente pas l'examen médical, quand bien même le demandeur aurait à faire valoir des traces de sévices. Le cas échéant, le demandeur doit pouvoir solliciter lui-même cet examen, en ayant toutes les garanties nécessaires, comme le fait de disposer d'une liste de médecins agréés pour le pratiquer.

Mme Brigitte Lherbier. – Qu'il y ait la possibilité d'avoir un recours contre la décision de l'OFPPRA de refuser un examen médical semble envisageable. À l'inverse, que cet examen soit aux frais du demandeur entraînerait une différenciation inéquitable !

M. Jean-Yves Leconte. – C'est pour cela que mon amendement COM-51 précise que l'OFPPRA peut demander un examen médical qui ne doit porter que sur les signes de persécution. Si l'OFPPRA ne le demande pas, le demandeur d'asile doit pouvoir faire valoir ses droits. S'il faut corriger l'amendement en fonction de la remarque de Mme Lherbier, pourquoi pas ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il s'agit juste d'une information à transmettre au demandeur sur la possibilité d'organiser, à ses frais, un examen médical. Il n'y a rien là de très compliqué.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'OFPPRA ne nous a jamais signalé qu'un examen médical ait été refusé. Sincèrement, si refus il y avait eu, nous l'aurions su. Faisons confiance à l'office !

Mme Brigitte Lherbier. – C'est important de le préciser.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La définition du contenu du contrôle médical ne doit pas figurer dans la loi. C'est le travail des médecins, pas du législateur.

M. André Reichardt. – Je ne vois pas pourquoi l'OFPPRA, dès lors qu'il est signalé que la personne a fait l'objet de mutilations, ne diligenterait pas un examen médical. Je trouve moi aussi gênante cette distinction entre les demandeurs d'asile qui pourraient payer un examen médical et ceux qui ne le pourraient pas. Il ne faut pas non plus ralentir les délais d'instruction.

Les amendements COM-52 rectifié et COM-51 ne sont pas adoptés.

Article additionnel avant l'article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'objet de l'amendement COM-50 est l'intégration des aspects liés au sexe dans la définition des motifs de persécution. J'en demande le retrait parce que c'est déjà pris en compte dans le droit positif. En effet, l'appartenance à un groupe social prévue par la convention de Genève et la directive « Qualification » de 2011 comprend en effet les persécutions liées au sexe.

M. Philippe Bas, président. – Retirez-vous cet amendement, monsieur Leconte ?

M. Jean-Yves Leconte. – Non. Dans le pire des cas, je redéposerai cet amendement en séance et le rapporteur répétera son argumentation. Ce sera au moins cela !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'exposé des motifs de l'amendement précise bien que la directive ne reprend justement pas les aspects liés au sexe.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Si, ce motif de persécution est pris en compte dans la notion de groupe social.

L'amendement COM-50 n'est pas adopté.

Article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Reprenant une mesure votée par le Sénat en 2015, mon amendement COM-250 vise à préciser qu'après avoir qualifié les faits, l'OFPRA a l'obligation, et non la simple faculté, de refuser le statut de réfugié, ou d'y mettre fin, s'agissant des personnes pour lesquelles, soit il y a des raisons sérieuses de considérer que leur présence en France constitue une menace grave pour la sûreté de l'État, soit qui ont été condamnées pour un crime, un délit constituant un acte de terrorisme ou un délit puni de 10 ans d'emprisonnement, et qui constituent une menace grave pour la société.

M. Alain Richard. – Malgré ma proximité de réflexion avec le rapporteur sur d'autres sujets, en l'espèce, je redoute un risque juridique.

Dans le premier cas, il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France constitue une menace. C'est une mesure de police, qui, par définition, est toujours prise au terme d'une appréciation de situation. En l'occurrence, c'est l'OFPRA qui joue le rôle d'autorité administrative. Il me semble donc préférable de conserver le verbe « pouvoir ».

Dans le second, puisqu'il s'agit de la conséquence d'une condamnation, ne risquons-nous pas de nous retrouver dans une situation de peine automatique ? Par rapport à la confiance accordée globalement à l'OFPRA et aux bornes juridiques à l'intérieur desquelles on doit se trouver, je ne suis pas sûr que cette création d'une double obligation soit complètement sécurisée.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, M. Richard nous alerte sur un risque juridique qu'il y aurait dans votre amendement. Maintenez-vous votre position ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui. Les faits sont portés à la connaissance de l'OFPRA, qui les apprécie, les qualifie et décide d'accorder ou non la protection. Dans la mesure où, lors de son examen, l'OFPRA considérerait que la personne ne réunit pas les conditions du statut de réfugié, il devrait inévitablement prononcer le refus du statut de réfugié. Restera la possibilité, pour le demandeur, de saisir la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

L'amendement COM-250 est adopté et l'amendement COM-30 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-252 étend le champ des comportements susceptibles de fonder une décision d'exclusion ou de cessation du statut de réfugié sur le fondement de l'article L. 711-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), en supprimant le caractère de gravité de cette menace. Il ajoute également les menaces à la sécurité publique, afin de couvrir les cas de

personnes qui représentent une menace, non pour la sûreté de l'État, mais pour la sécurité sur le territoire et qui n'ont, de ce fait, pas vocation à être protégées par la France. Ces précisions reprennent exactement la terminologie de l'article 14 de la directive « Qualification » déjà évoqué.

L'amendement COM-252 est adopté ; les amendements COM-8 rectifié ter et COM-81 deviennent sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-253 propose une nouvelle rédaction de l'article 4, s'agissant de la prise en compte des condamnations intervenues dans des États tiers, et susceptibles de fonder une décision de refus ou de retrait du statut de réfugié. Cette extension du champ d'application, introduite à l'Assemblée nationale, me semble en effet opportune, puisqu'elle permettrait d'écarter du droit d'asile une personne condamnée pour un crime ou un acte de terrorisme par les États-Unis ou le Canada.

M. Jean-Yves Leconte. – Tout cela serait très cohérent si les États se fondaient sur les mêmes définitions des crimes et actes de terrorisme. Or ce n'est pas le cas.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La notion de crime ou de délit sera appréciée à la lumière des principes du droit pénal français.

M. Jean-Yves Leconte. – Et l'acte de terrorisme aussi ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui, tout à fait.

M. Jean-Yves Leconte. – Cela risque de rendre les choses plus compliquées.

L'amendement COM-253 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-82 propose que le refus d'une demande d'asile ne puisse être opposé que si l'intéressé bénéficie dans son pays d'origine d'une protection qualifiée d'effective et de non temporaire. Je demande le retrait de cet amendement. En effet, l'article L. 713-3 du CESEDA, qui transpose exactement les termes de l'article 8 de la directive « Qualification », dispose que la personne doit être en capacité de s'établir dans ledit pays, ce qui me semble revenir à l'existence d'une protection effective et non temporaire.

L'amendement COM-82 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-254 rectifié que je présente reprend la possibilité prévue à l'article 4 de procéder à des enquêtes administratives pouvant conduire au refus ou au retrait de titres de séjour, ou d'une protection internationale. Il codifie cette mesure au sein du CESEDA, et non pas au sein du code de la sécurité intérieure, ce qui est plus cohérent. Il reprend en outre, *via* un décret, la garantie selon laquelle les personnes concernées sont informées de la consultation de traitements de données à caractère personnel.

Mme Brigitte Lherbier. – Qui serait à l'origine de la demande d'enquête administrative ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans le cas de l'octroi d'une demande de protection internationale, cela peut être l'OFPRA.

M. Alain Richard. – La codification proposée par l’amendement est la bonne option. Cependant, pour le bon fonctionnement des services, ne serait-il pas judicieux de renvoyer à l’article du code de la sécurité intérieure qui indique la procédure ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous pouvons regarder si cette option est envisageable.

L’amendement COM-254 rectifié est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-278 concerne les clauses de cessation du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire. Dans le même esprit que ce que je vous ai proposé à l’amendement COM-250, il précise qu’après avoir qualifié les faits, et si ceux-ci correspondent à une clause de cessation de la protection due au titre de la convention de Genève, l’OFPRA a l’obligation, et non la simple faculté, de mettre fin au statut de réfugié. L’amendement institue en outre le même principe en matière de protection subsidiaire.

Par ailleurs, l’amendement supprime le caractère de gravité de la menace exigée pour exclure une personne du bénéfice de la protection subsidiaire lorsque son activité constitue une menace pour l’ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l’État.

Enfin, il ajoute une clause d’exclusion de la protection subsidiaire. Le droit en vigueur prévoit en effet l’exclusion des personnes dont l’activité sur le territoire constitue une menace grave pour l’ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l’État, mais pas celles des instigateurs ou de leurs complices. Étant donné la gravité des agissements concernés, le présent amendement propose de procéder à cette exclusion.

Ces mesures concernant la protection subsidiaire, conformes à l’article 17 de la directive « Qualification », ont déjà été votées par le Sénat en 2015.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous nous heurtons à la même difficulté qu’à l’amendement COM-250, celle de l’automaticité.

M. Jean-Yves Leconte. – L’objectif de cet amendement risque d’être contrecarré. S’il est possible de faire appel à la CNDA, la Cour pourra se retrouver à juger une décision qui relève du législateur et que l’OFPRA est tenue de mettre en œuvre. Ne vaudrait-il pas mieux obliger l’OFPRA à se saisir de ces cas ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En réalité, l’OFPRA instruit les dossiers et se fait donc sa propre conviction. Le maintien ou non du statut dépend de la décision qu’elle prend. L’OFPRA n’est pas liée par la décision d’une autre instance.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C’est pourtant le cas.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Non. L’OFPRA a accès à tous les documents nécessaires pour établir sa propre décision.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Ce n’est pas ce que dit l’amendement COM-250.

L’amendement COM-278 est adopté.

Article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement de suppression COM-201, car j’approuve totalement les dispositions de cet article. Il est notamment relatif à la réduction des délais dans lesquels une demande d’asile devient tardive, de 120 à 90 jours, que j’avais moi-même proposée en 2015.

Mme Esther Benbassa. – Le délai prévu dans l’article est insuffisant. Ces dispositions affaiblissent les droits fondamentaux des demandeurs d’asile.

L’amendement COM-201 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J’émet un avis favorable à l’amendement COM-83 qui précise que le rapport annuel établi par l’OFPRA fournit des données quantitatives et qualitatives présentées par pays d’origine. L’OFPRA inclut d’ailleurs d’ores et déjà ces données dans ses rapports annuels.

L’amendement COM-83 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans le même esprit, je suis favorable à l’amendement COM-84 qui complète également les données quantitatives et qualitatives présentées dans le rapport annuel de l’OFPRA. Y seraient ajoutées les données relatives à la langue d’instruction. J’émet donc un avis favorable sous réserve d’une rectification qui remplace les mots « langue d’instruction » par « langue utilisée ».

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je rectifie en ce sens.

L’amendement COM-84 ainsi rectifié est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-69 propose de compléter la définition des pays d’origine sûrs pour garantir qu’un pays ne puisse figurer sur cette liste si l’on y pratique la persécution, la torture ou des traitements inhumains à l’encontre des personnes transgenres. L’Assemblée nationale y avait ajouté la mention de l’orientation sexuelle. Il me semble donc cohérent d’y intégrer à la notion d’identité de genre.

L’amendement COM-69 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-67 propose d’introduire une procédure exceptionnelle de suspension d’un pays de la liste des pays d’origine sûrs, qui serait mise en œuvre par le directeur de l’OFPRA, puis confirmée par son conseil d’administration. J’en demande le retrait, à défaut ce sera un avis défavorable, car une procédure exceptionnelle similaire existe déjà, mise en œuvre par le conseil administration de l’OFPRA.

M. Jean-Yves Leconte. – L’amendement autorise le directeur à agir seul et rapidement.

L’amendement COM-67 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-85 propose de compléter la liste des associations de défense pouvant saisir le conseil d’administration de l’OFPRA d’une demande d’inscription ou de radiation de la liste des pays sûrs, en y ajoutant

les associations de lutte contre l'homophobie ou la transphobie. J'émet un avis favorable sous réserve d'une rectification : par cohérence avec la rédaction des autres catégories d'associations déjà incluses à l'article L. 722-1 du CESEDA, il vaut mieux parler d'« association de défense des personnes homosexuelles ou des personnes transgenres ».

Mme Esther Benbassa. – Le terme « homosexuels » est connoté. Les associations utilisent « LGBT ».

M. Philippe Bas, président. – Mieux vaut s'exprimer en français. Personnellement, je parle des « associations de défense des personnes homosexuelles et des personnes transgenres ».

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Retenons cette rédaction.

L'amendement COM-85, ainsi rectifié, est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-64 qui supprime la faculté pour l'OFPRA de statuer de sa propre initiative en procédure accélérée.

L'amendement COM-64 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande de retrait de l'amendement COM-177 qui prévoit que le demandeur introduit sa demande d'asile auprès de l'Office dans la langue qu'il a indiquée lors de l'enregistrement de sa demande. Il est satisfait.

M. Jean-Yves Leconte. – Pourquoi ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ces dispositions figurent déjà dans l'article 7 qui prévoit que le demandeur indiquera la langue dans laquelle il souhaite que se déroule l'ensemble de la procédure de demande d'asile, y compris à l'OFPRA, lors de l'entretien personnel et du récit de son parcours. Cette mesure qui est un gage d'efficacité suscite d'ailleurs des inquiétudes. Le directeur de l'OFPRA y répond en disant qu'il sera toujours possible de changer de langue pour l'entretien personnel s'il y a eu une erreur dans le choix de langue lors de l'enregistrement de la demande d'asile à la préfecture.

M. Jean-Yves Leconte. – Il ne s'agit pas de cela. Cet amendement précise que le requérant pourra faire son récit dans une langue autre que le français plutôt que de faire intervenir un traducteur.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il s'agit de la langue dans laquelle le requérant fait son récit.

M. Jean-Yves Leconte. – Le requérant doit pouvoir s'exprimer le plus librement possible.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement ne mentionne ce récit à aucun moment.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Lorsque le demandeur d'asile fait sa demande, il indique la langue dans laquelle elle sera instruite. Il pourra faire son récit dans cette langue et pas forcément en français.

M. Jean-Yves Leconte. – Il satisfait donc notre amendement ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui, tel que le dispositif de votre amendement est rédigé.

Mme Brigitte Lherbier. – Et si la demande se fait par écrit dans une langue autre que le français, la même langue sera-t-elle utilisée pour le récit ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui, c'est l'objectif de l'article 7.

L'amendement n° COM-177 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon prochain amendement concerne la notification des décisions et l'envoi des convocations de l'OFPRA par tout moyen. Cette évolution suscite des inquiétudes. Comment savoir en effet avec certitude que la décision ou la convocation ont bien été reçues par le demandeur ? Il faut une date certaine de réception pour permettre le décompte des différents délais, notamment celui du délai de recours. C'est la raison pour laquelle je vous propose par mon amendement COM-285 de renvoyer à un décret en Conseil d'État afin de préciser les conditions dans lesquelles les convocations et notifications de l'OFPRA par voie dématérialisée permettront d'assurer effectivement la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur. L'objectif est ainsi d'éviter une incertitude juridique et de répondre aux inquiétudes.

M. Didier Marie. – Encore faudra-t-il que le décret précise ce qu'est l'accusé de réception dématérialisé. Le demandeur d'asile devra déclarer au moment de sa demande s'il a accès à des moyens numériques.

M. François Pillet. – Le décret est une procédure très utilisée en matière de procédure civile. On a par exemple défini par décret les modalités de justification de la signification de l'avertissement d'une ordonnance de protection dans le cadre d'une agression entre époux. Il ne devrait pas y avoir de problème.

M. Alain Richard. – Pas moins de 60 % des demandes d'asile sont rejetées. Les demandeurs qui sont presque certains de remplir les conditions pour être acceptés comme réfugiés ont tout intérêt à utiliser les éléments les plus directs et les plus rapides de la procédure. Ils feront en sorte de recevoir la décision de l'OFPRA le plus vite possible. En revanche, ceux qui sont dans une situation moins évidente auront intérêt à allonger la procédure par tous les moyens possibles, afin de rester sur le sol français le plus longtemps possible.

L'amendement COM-285 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-157 rétablit à 120 jours au lieu de 90 le délai dans lequel une demande d'asile devient tardive. Avis défavorable pour les raisons que j'ai précédemment indiquées. Je rappelle que l'examen en procédure accélérée par l'OFPRA n'a aucune incidence sur son examen au fond, puisque l'Office procède systématiquement à un examen individuel des demandes.

Mon amendement COM-280 prévoit que sont exclus des cas dans lesquels l'OFPRA peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée, ceux dans lesquels le demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

Enfin, toujours sur le même sujet, j'émet un avis défavorable à l'amendement COM-65 qui précise que le critère du décompte du délai dans lequel une demande d'asile devient tardive, 90 jours dans le projet de loi, n'est applicable que s'il est possible de l'établir. Cette précision me semble tautologique.

L'amendement COM-157 n'est pas adopté.

L'amendement COM-280 est adopté.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-86 interdit la procédure accélérée pour les mineurs non accompagnés. J'y suis défavorable, même si je comprends les préoccupations qui ont inspiré cet amendement.

Des précautions particulières sont en effet prévues pour les mineurs non accompagnés, s'agissant de l'engagement de la procédure accélérée, qui découlent directement de la directive « Procédures ». Elle n'est applicable que si le mineur est issu d'un pays considéré comme d'origine sûr, si sa demande de réexamen est considérée comme recevable, ou si l'autorité administrative a constaté qu'il représentait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État.

De surcroît, lorsqu'ils sont sur le territoire français, les mineurs non accompagnés ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement que ce soit une obligation de quitter le territoire français ou une expulsion pour motif d'ordre public. Ils peuvent en revanche, dans le cadre d'une décision judiciaire, devoir retourner dans leur pays d'origine s'ils peuvent y être accueillis par leur famille ou par un tuteur légal, par exemple.

Pour rappel, ces dispositions concernent la procédure accélérée pour les mineurs non accompagnés, qui a été introduite lors de la réforme du droit d'asile en 2015, à l'initiative du Gouvernement et du ministre de l'intérieur de l'époque, Bernard Cazeneuve.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-87 qui supprime la possibilité de convoquer un demandeur à l'entretien personnel à l'OFPRA par « tout moyen ». En effet, l'objet de ces dispositions est de permettre l'information du demandeur avec la plus grande célérité comme nous l'avons déjà évoqué. Pour renforcer l'encadrement de ce dispositif, j'ai d'ailleurs proposé à l'amendement COM-285 un décret en Conseil d'État qui devra préciser les modalités techniques permettant d'assurer la confidentialité de la transmission de ces documents et leur réception personnelle par le demandeur.

L'amendement COM-87 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-53 prévoit qu'en cas de dispense d'entretien par l'OFPRA pour des raisons médicales, le demandeur peut envoyer par tout moyen les éléments utiles à l'instruction de sa demande. En l'état, la disposition proposée me semble problématique : dans quel délai le demandeur devrait-il envoyer ces documents? Il ne faudrait pas que cela conduise à allonger les délais de traitement pour l'OFPRA ou à désorganiser les modalités de son instruction. Je demande le retrait de cet amendement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – On pourrait le réécrire et le présenter en séance.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui tout à fait.

L'amendement COM-53 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-54 qui prévoit que l'absence d'entretien pour des raisons médicales n'influence pas dans un sens défavorable la décision de l'OFPRA. S'il est important que l'OFPRA applique cette disposition et adopte des dispositions réglementaires en interne, il ne semble pas opportun de faire figurer cette précision dans la loi.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-88 précise que la langue utilisée lors de l'entretien doit non seulement permettre au demandeur de comprendre mais également de « se faire comprendre ». J'en demande le retrait ou à défaut, j'émettrai un avis défavorable, car l'expression « langue dont il a une connaissance suffisante » me semble déjà recouvrir ces deux aspects, de sorte que l'amendement est satisfait.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans la pratique, il arrive que l'on puisse deviner le sens d'un discours prononcé dans une langue qu'on n'est pas capable de parler. D'où notre volonté de précision.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit de faire la loi. Elle ne peut pas être bavarde.

M. Didier Marie. – Dans certains pays, comme en Érythrée, deux langues officielles coexistent, dont l'une peut être très pratiquée et l'autre moins.

M. Philippe Bas, président. – Pour régler la difficulté, il faut mettre en place des dispositions pratiques. Elles n'ont pas à figurer dans la loi.

L'amendement COM-88 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-48. Celui-ci propose de compléter la liste des associations qui peuvent accompagner le demandeur d'asile à l'entretien de l'OFPRA avec les associations de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe, mais aussi l'identité de genre. Le texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale ne comprend plus que la seconde notion. Il est important de conserver les deux.

L'amendement COM-48 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-282 clarifie la qualité du professionnel de santé pouvant accompagner le demandeur d'asile à son entretien à l'OFPRA. Il vise simplement un « professionnel de santé » et non « le professionnel de santé qui le suit habituellement », dans la mesure où cette notion, plus restrictive, semble inappropriée pour une personne venant d'arriver sur le territoire français.

L'amendement COM-282 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-89 supprime la mention selon laquelle la notification de la décision de l’OFPRA peut se faire par tout moyen. J’y suis défavorable, comme déjà évoqué.

L’amendement COM-89 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-49 interdit à l’OFPRA de statuer sur la base exclusive d’informations restées confidentielles à l’égard du demandeur. J’y suis défavorable car la procédure devant l’OFPRA étant administrative, elle n’a pas à respecter les mêmes exigences du débat contradictoire qu’une procédure juridictionnelle. Par ailleurs, les décisions de l’OFPRA doivent être motivées de façon à ce que le demandeur puisse, le cas échéant, déposer un recours devant la CNDA.

L’amendement COM-49 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-91, dont je demande le retrait et auquel, à défaut, je serai défavorable, précise que la protection d’un État tiers permettant à l’OFPRA de prendre une décision d’irrecevabilité est « non temporaire ». Dans la mesure où l’article L. 723-11 du CESEDA qui régit les décisions d’irrecevabilité prévoit que cette protection soit effective, il me semble que l’amendement est satisfait par le droit en vigueur.

L’amendement COM-91 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-90 supprime la mention selon laquelle la notification d’une décision d’irrecevabilité de l’OFPRA peut se faire par tout moyen. Mon avis est défavorable, toujours pour les mêmes raisons que celles précédemment évoquées.

L’amendement COM-90 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-92 inscrit dans la loi les modalités par lesquelles le demandeur informe l’OFPRA du retrait de sa demande. Cette disposition étant d’ordre réglementaire, j’y suis défavorable.

L’amendement COM-92 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-294, identique à une disposition déjà votée par le Sénat en 2015, impose à l’OFPRA de clôturer le dossier si le demandeur l’informe du retrait de sa demande. Il s’agit d’une mesure de formalisme et de clarification.

M. Alain Richard. – Qui pourrait être jugée d’ordre réglementaire...

L’amendement COM-294 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-93 et COM-284 sont en discussion commune. Je suis défavorable à l’amendement COM-93, qui supprime le nouveau cas de clôture d’une demande d’asile par l’OFPRA. L’Office m’a en effet indiqué que cela n’apparaissait pas de nature modifier notablement la procédure, qui connaît déjà la clôture pour défaut d’introduction de la demande d’asile « dans les délais » et « sans motif légitime ». Cette disposition concerne l’absence de dépôt de la demande d’asile à

l'OFPRA dans le délai de vingt-et-un jours après remise de l'attestation de demande d'asile en préfecture. En outre, dès lors qu'un demandeur ne dépose pas sa demande d'asile à l'OFPRA et qu'il ne l'informe pas du retrait de sa demande, il semble logique que l'Office puisse la clôturer.

Mon amendement COM-284 prévoit, pour sa part, la clôture d'une demande d'asile lorsque, sans motif légitime, le demandeur a abandonné son lieu d'hébergement ou n'a pas respecté le contrôle administratif auquel il était astreint.

L'amendement COM-93 n'est pas adopté.

L'amendement COM-284 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-94 supprime la mention selon laquelle la décision de clôture de l'OFPRA peut se faire par tout moyen. Pour les raisons précédemment évoquées, mon avis est défavorable.

L'amendement COM-94 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-55 instaure un délai afin de distinguer demande de réexamen et demande nouvelle. Ainsi, une demande présentée au-delà d'un délai de trois ans ne serait plus considérée comme un réexamen qui serait placée de droit en procédure accélérée – mais comme une demande nouvelle. J'y suis défavorable car la directive « Procédures » prévoit en effet que toute demande présentée après une décision définitive de rejet constitue une demande de réexamen et non pas une demande nouvelle.

L'amendement COM-55 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-95 supprime la possibilité, pour l'OFPRA, de notifier ses décisions de cessation de la protection internationale par tout moyen. Avis défavorable.

L'amendement COM-95 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-96 supprime la possibilité, pour l'OFPRA, de notifier par tout moyen ses décisions en matière d'apatridie. Avis défavorable.

L'amendement COM-96 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-286 consacre dans la loi les missions de réinstallation vers la France menées à l'échelle internationale par l'OFPRA souvent sous l'égide du Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR), afin de garantir leur pérennité. L'objectif de ces missions est de permettre à l'Office d'identifier, dans les pays source, les personnes éligibles à la protection internationale, afin de leur éviter des traversées dangereuses et d'informer celles qui sont insusceptibles de se voir accorder l'asile ou la protection subsidiaire. Il m'apparaît en effet utile de traiter la demande d'asile au plus près.

M. Jean-Yves Leconte. – Certes, mais ces missions ne rencontrent pas toujours les demandeurs d’asile dans leur pays d’origine.

M. Alain Richard. – Effectivement ! Ainsi, la mission menée au Tchad a majoritairement concerné des Soudanais.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Effectivement, je vous propose de rectifier l’amendement et de remplacer « pays d’origine des demandeurs » par « pays tiers ».

L’amendement COM-286 rectifié est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-29 prévoit la signature, par le demandeur d’asile, d’une charte d’engagement à respecter les valeurs de la République. Ce principe, qui me semble naturel, s’inspire de dispositifs existant en matière de séjour et de naturalisation. J’y suis favorable.

M. Alain Richard. – Si la France avait demandé en 1978 à l’Ayatollah Khomeini de signer un tel document, nous aurions évité bien des désagréments...

M. Jean-Yves Leconte. – Il me semble bien audacieux de considérer que tous les demandeurs d’asile partagent les valeurs de la République.

M. Philippe Bas, président. – Je ne m’attendais pas à un tel argument !

M. Jean-Yves Leconte. – La demande d’asile est une demande de protection, pas de naturalisation : elle ne nécessite pas les mêmes garanties d’intégration.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je m’inquiète d’ailleurs de la constitutionnalité du dispositif proposé par cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Le doute serait permis si nous ajoutions un critère d’obtention à la demande d’asile, mais il s’agit davantage d’une exigence morale puisque aucune sanction n’est prévue en cas de manquement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Dans la mesure où la charte signée doit accompagner la demande d’asile, je m’interroge sur la recevabilité de cette dernière si le document n’était pas joint au dossier.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il me semble dès lors préférable de préciser que l’engagement est pris par le demandeur d’asile lorsque la protection lui est accordée, non à l’occasion de sa demande. Je vous propose de sous-amender le dispositif en ce sens.

Le sous-amendement COM-295 est adopté.

L’amendement COM-29 est adopté.

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-202 supprime l’article 6 relatif à la procédure devant la CNDA. J’y suis défavorable, d’autant qu’il devrait

être en grande partie satisfait par mon amendement COM-287, qui maintient le délai de recours à trente jours.

L'amendement COM-202 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous abordons désormais le sujet de la procédure devant la CNDA et, notamment, de la réduction à quinze jours du délai de recours contre une décision de rejet de l'OFPRA devant la CNDA, mesure présentée comme une accélération de la procédure prévue par le projet de loi. En réalité, dans environ 80 % des cas, le demandeur d'asile sollicite le bénéfice de l'aide juridictionnelle, ce qui ouvre un nouveau délai d'un mois une fois l'aide juridictionnelle attribuée par le bureau d'aide juridictionnelle. La procédure d'introduction de la requête dure donc environ deux mois en principe dans la majorité des cas. Ensuite, les dossiers sont instruits en moyenne en six mois et quinze jours par la CNDA dans la procédure normale. Les effets de la réduction du délai d'appel seront donc fort limités par rapport au délai global de traitement du recours devant la CNDA. En revanche, tout en maintenant le délai à trente jours, il pourrait être efficace de réfléchir à coordonner la demande d'appel et celle relative à l'aide juridictionnelle pour que les délais démarrent conjointement ; nous y réfléchissons en vue de la séance publique le cas échéant. Il pourrait alors véritablement y avoir une accélération de la procédure. N'oublions pas, par ailleurs, que la CNDA traite sous tension un nombre considérable de dossiers. Une réduction du délai d'appel conduirait à dégrader encore les conditions de travail de cette institution, qui déjà doit se réorganiser. Je propose donc, avec mon amendement COM-287, en discussion commune avec les amendements COM-158 et COM-181, de maintenir le délai d'appel à trente jours.

M. Alain Richard. – Je partage le raisonnement de notre rapporteur, d'autant que la CNDA sort à peine d'un conflit social engendré par une charge de travail et émotionnelle jugée trop élevée. Ne l'accablons pas davantage ! Il me semble également intéressant d'imaginer que les demandes d'appel et d'aide juridictionnelle soient concomitantes.

Mme Esther Benbassa. – Lors d'un déplacement à la CNDA, nous avons pu observer combien la procédure occasionnait de travail et nécessitait le recrutement d'agents supplémentaires.

M. Jean-Yves Leconte. – Veillons effectivement à ne pas créer de nouvelles complications pour la CNDA et avançons sur une proposition portant sur les modalités de demande de l'aide juridictionnelle.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous allons étudier cette possibilité avec attention dans la perspective de la séance publique. Il nous faut également demeurer attentifs aux difficultés rencontrées par la CNDA en matière de ressources humaines.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Devant une si belle unanimité, je regrette le ton plus politique du dernier alinéa de l'objet de votre amendement...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis prêt à l'ôter !

L'amendement COM-287 est adopté. En conséquence, les amendements COM-158, satisfait, et COM-181 deviennent sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-97 supprime l'extension du champ des recours à juger en cinq semaines devant la CNDA lorsqu'il s'agit

des recours formés à l'encontre des décisions de l'OFPPRA portant exclusion ou cessation du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-97 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-98 porte à quinze jours le délai de recours devant la CNDA, s'agissant de l'application des articles 31, 32 et 33 de la convention de Genève. La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a, dans ce cadre, attribué une compétence consultative à la CNDA pour les requêtes adressées par des réfugiés contre des décisions de restriction de séjour ou d'expulsion. Le réfugié visé par une telle mesure dispose d'une semaine pour exercer un recours, suspensif d'exécution, devant la CNDA, qui formule un avis motivé quant au maintien ou à l'annulation de la mesure, adressé sans délai au ministre chargé de l'asile. Dans la mesure où il s'agit, pour le demandeur visé par la mesure comme pour les autorités chargées de l'asile, d'agir avec la plus grande célérité, je ne vois nulle raison d'allonger ce délai. Avis défavorable.

L'amendement COM-98 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-99, auquel je suis défavorable, supprime, s'agissant de la vidéoaudience, la possibilité pour l'interprète de ne pas être physiquement présent aux côtés du demandeur, mais dans la salle où se tient l'audience de la CNDA. Or, la consécration dans la loi de la présence de l'interprète au côté du requérant et, à défaut, dans la salle où se tient l'audience, représente une garantie pour le requérant, tout en permettant le bon fonctionnement du service public de la justice.

Certes, il est préférable que les personnes concernées soient présentes à l'audience, mais cet idéal n'est pas toujours réalisable, compte tenu du coût afférent au transport et à l'hébergement des demandeurs d'asile. La présidente de la CNDA comme certaines associations estiment que les vidéoaudiences fonctionnent convenablement lorsque le matériel de communication est de qualité.

M. Jean-Yves Leconte. – Quelles que soient les réserves que l'on puisse avoir sur les vidéoaudiences, nous devons les encadrer. À cet égard, la présence physique de l'interprète aux côtés du demandeur me semble importante et, dans bien des cas – je pense aux personnes, qui arrivent en Guyane ou à Mayotte dont les langues ne varient guère –, aisée à assurer.

M. Didier Marie. – Le recours à une vidéoaudience est compréhensible lorsque la distance entre le demandeur et la CNDA ne permet pas d'autre procédure. Il n'en reste pas moins qu'elle représente une fragilité supplémentaire pour certains demandeurs et, en cela, ne devrait pas être imposée. Il me semble également que la présence physique d'un interprète demeure indispensable.

L'amendement COM-99 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-288 prévoit, pour les vidéoaudiences de la CNDA, le recours à des agents qualifiés pour assurer le bon déroulement de l'audience sous l'autorité du président, reprenant ainsi une suggestion du Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi. Il exige, en outre, la réalisation d'un procès-verbal et d'un enregistrement intégral audiovisuel ou sonore, non pas seulement de

l'un des deux comme le prévoit le droit en vigueur, afin de sécuriser les minutes de l'audience.

M. Jean-Pierre Sueur. – Permettez-moi d'insister : certains demandeurs d'asile sont mal à l'aise dans une vidéoaudience ; l'application de cette procédure devrait être optionnelle.

M. Philippe Bas, président. – Idéalement, oui, mais il n'est pas toujours possible de mobiliser les moyens nécessaires à la tenue d'une audience physique.

L'amendement COM-288 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-100 rétablit le droit en vigueur s'agissant de l'absence de consentement du requérant à la vidéoaudience devant la CNDA. Mon avis est défavorable puisque les garanties requises par le Conseil constitutionnel sont prévues par le projet de loi, et que je les complète.

L'amendement COM-100 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-101 élargit les cas dans lesquels la CNDA peut formuler une demande d'avis au Conseil d'État avant de statuer. Or, les dispositions qui le permettent déjà correspondent à celles prévues pour les juridictions administratives de droit commun. J'y suis donc défavorable ; il n'y a aucune raison d'adopter une procédure différente pour la juridiction administrative spécialisée qu'est la CNDA.

L'amendement COM-101 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-289 prévoit que toute décision définitive de rejet d'une demande d'asile de l'OFPRA, le cas échéant après que la CNDA a statué, vaut obligation de quitter le territoire. Le Sénat a déjà adopté cet amendement important en 2015, mais n'avait pas été suivi par l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Une fois la décision rendue, la personne n'a plus droit au maintien sur le territoire, hors des cas exceptionnels.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Notre groupe est contre cet amendement, car il y a deux régimes juridiques distincts, l'asile et le séjour. Ce n'est pas parce qu'une personne ne relève pas du premier qu'elle ne peut faire une demande au titre du second ; or vous le lui interdisez.

M. Jean-Yves Leconte. – Le débat aura lieu en séance publique, comme il y a trois ans, et avec les mêmes arguments. Si une demande de titre de séjour est faite en parallèle à la demande d'asile, elle n'aboutira pas forcément au même moment, l'amendement pose donc problème.

M. Alain Richard. – Si la décision de la juridiction pouvait s'appliquer sans acte administratif, pourquoi le Gouvernement ne l'a-t-il pas prévu en 2015 ? Il doit bien y avoir un obstacle juridique ou administratif ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le Gouvernement avait alors renoncé à ce dispositif mais il avait indiqué que la décision de rejet de l’OFPRA devait être notifiée à la préfecture, laquelle avait un mois pour prendre une OQTF. En pratique, le préfet ne le fait pas... Le Gouvernement prévoit en outre dans le projet de loi un système intéressant à l’article 23 complémentaire de celui que je vous propose. Le demandeur qui sollicite l’asile est informé qu’il peut former une demande sur un autre fondement : il a deux mois pour le faire. S’il y renonce, en maintenant sa demande d’asile, il aura lui-même purgé cette possibilité. Une fois prise la décision définitive du rejet d’une demande d’asile, sauf cas particulier – problèmes de santé – ce dispositif permettra alors de favoriser l’éloignement effectif des personnes déboutées du droit d’asile et qui n’ont pas vocation à demeurer sur le territoire français.

M. Philippe Bas, président. – C’est un point important.

M. Didier Marie. – Nous sommes hostiles à la proposition du Gouvernement, donc également à celle-ci.

L’amendement COM-289 est adopté.

Les amendements COM-28, COM-10 rectifié quater et COM-220 rectifié deviennent sans objet.

Article 7

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-77 a déjà été évoqué, et la question tranchée s’agissant de la langue utilisée au cours de la procédure de demande d’asile. La notion de « connaissance suffisante » d’une langue couvre la capacité à comprendre et à se faire comprendre : retrait ou rejet.

L’amendement COM-77 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-102 supprime la précision selon laquelle le défaut d’interprétariat est imputable à l’OFPRA lorsque la CNDA estime que le requérant a été dans l’impossibilité de se faire comprendre lors de l’entretien. Il s’agit d’une conséquence logique du choix de la langue par le demandeur d’asile dès l’enregistrement de sa demande en préfecture. Défavorable.

Les amendements COM-102, COM-78, COM-79 et COM-71 ne sont pas adoptés.

L’amendement COM-290, rédactionnel, est adopté.

L’amendement COM-72 n’est pas adopté, non plus que le COM-80.

Article additionnel après l’article 7

L’amendement COM-73 n’est pas adopté.

Article 7 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-239, identique aux COM-11 rectifié *ter* et COM-27, supprime l’article afin de maintenir la position adoptée par le Sénat en octobre dernier qui a prévalu dans la loi du 20 mars 2018 permettant une

bonne application du régime d'asile européen. Le délai de recours contre une décision de transfert dans le cadre de Dublin III resterait donc de sept jours - délai déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois veille à la cohérence dans le temps des décisions de notre assemblée.

M. Alain Richard. – La disposition avait d'ailleurs été adoptée avec l'assentiment de l'Assemblée nationale.

Les amendements COM-239, COM-11 rectifié ter et COM-27 sont adoptés.

Article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-171 et COM-203 suppriment l'article, sur lequel je vais m'arrêter quelques instants pour vous en présenter le dispositif. Il prévoit de nouveaux cas dans lesquels le recours devant la CNDA ne serait plus suspensif. Les trois principaux cas seraient les suivants : lorsque le demandeur provient d'un pays sûr, s'il a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable, ou si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État. Dans ces hypothèses, si l'OFPRA rejette sa demande d'asile, le demandeur n'a plus le droit de se maintenir sur le territoire. Il peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement (OQTF ou expulsion), même s'il exerce son droit au recours devant la CNDA.

Le demandeur peut alors contester cette mesure d'éloignement devant le juge administratif et, à cette occasion, saisir le juge d'une demande de suspension de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet, le temps qu'il forme son recours devant la CNDA ou qu'elle statue s'il a déjà formé son recours. C'est la nouveauté de cet article. Elle est un peu compliquée, certes, mais le mécanisme existe déjà en matière d'asile en rétention et il préserve les droits de la personne grâce au mécanisme de suspension de la mesure d'éloignement. Par ailleurs, cela n'ouvre pas réellement un nouveau contentieux administratif, puisque la demande de suspension se raccroche nécessairement à un contentieux préexistant, celui de la mesure d'éloignement elle-même.

M. Jean-Yves Leconte. – Un délai suspensif, valable dans tous les cas, a été inscrit dans la loi de 2015 parce que la Cour européenne des droits de l'homme l'exigeait. Le Gouvernement imagine une usine à gaz pour le neutraliser. Le tribunal administratif se prononcera sur la réalité de la demande d'asile, il sera très proche du domaine de compétence de la CNDA... Mieux vaut en rester à l'existant.

Mme Esther Benbassa. – La rédaction de l'article est contraire à l'article 13 de la convention européenne des droits de l'homme et aux exigences constitutionnelles : l'étranger qui demande l'asile est autorisé à demeurer sur le territoire jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande. Il y a là une atteinte à l'égalité de traitement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le Conseil constitutionnel a pris la semaine dernière une décision très claire !

Les amendements COM-171 et COM-203 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-103 rétablit le droit en vigueur concernant le moment où cesse le droit au maintien sur le territoire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans le projet de loi, il cesse dès la lecture de la décision en audience publique, ce qui correspond à une réalité juridique déjà reconnue par la jurisprudence du Conseil d’État.

L’amendement COM-103 n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-104, COM-105 et COM-106.

Article additionnel après l’article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il convient de revoir la composition du conseil d’administration de l’OFII, pour y associer des représentants des collectivités territoriales. C’est l’assurance que les décisions nationales tiendront compte des territoires. Tel est l’objet de mon amendement COM-272.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il me semble que si la loi a fixé le nombre de représentants pour les autres catégories, elle doit le faire également pour celle-ci.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cette précision relève du domaine réglementaire.

L’amendement COM-272 est adopté.

Article 9

L’amendement de suppression COM-204 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sagesse positive sur le COM-57, qui fixe un délai de dix jours à l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) pour proposer un hébergement à un demandeur d’asile.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie le rapporteur pour sa sagesse. C’est un point important : si nous réduisons les délais de traitement des demandes d’asile, nous devons également garantir plus rapidement les droits des demandeurs !

L’amendement COM-57 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans le droit actuel, c’est après l’enregistrement de la demande d’asile que l’étranger se voit octroyer des conditions matérielles d’accueil. Avec l’amendement COM-68, elles pourraient être demandées à tout moment de la procédure. Cela semble complexe à mettre en œuvre. Avis défavorable.

L’amendement COM-68 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-182 du Gouvernement qui précise les règles de domiciliation des demandeurs d’asile.

L’amendement COM-182 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-240 précise que le renforcement des schémas régionaux d’accueil des demandeurs d’asile implique une meilleure association des territoires et des parties prenantes.

M. Philippe Bas, président. – C'est essentiel pour garantir la réussite de ces dispositifs !

L'amendement COM-240 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-241 enrichit ces schémas régionaux en y intégrant les actions à mener pour assurer l'éloignement des déboutés du droit d'asile et les transferts de personnes sous statut « Dublin ».

L'amendement COM-241 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-172, même s'il aborde un sujet délicat. L'hébergement mériterait d'être réorganisé, mais les gestionnaires portent attention au cas des personnes vulnérables. Faut-il prévoir des centres d'hébergement spécifiques pour les femmes, comme le propose l'amendement ? Retrait ?

L'amendement COM-172 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les nouveaux centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) doivent être reconnus comme ayant un caractère expérimental, pour qu'ils se développent sur tout le territoire. Je propose également, avec mon amendement COM-242 de les inclure dans le décompte des logements sociaux de la loi « Solidarité et renouvellement urbain » (SRU).

M. Didier Marie. – Rien à voir avec les logements SRU !

L'amendement COM-242 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-107 rectifié va dans le bon sens : il maintient le lien entre l'orientation directive des demandeurs d'asile et leur hébergement. Sagesse positive !

L'amendement COM-107 rectifié est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-243 vise à mieux tenir compte de l'état de vulnérabilité de la personne dans les procédures d'orientation directive des demandeurs d'asile.

L'amendement COM-243 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-244 tend à renforcer l'harmonisation des lieux d'hébergement des demandeurs d'asile en prévoyant que l'État conclut une convention avec les gestionnaires, qui sont au plus proche du terrain, et adopte une démarche pluriannuelle – au lieu de répondre dans l'urgence aux crises migratoires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le rapporteur a raison, il faut une harmonisation : CADA, CAES, CAO, PRADHA, HUDA... On se perd dans la diversité et la complexité de ces dispositifs !

L'amendement COM-244 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-245 prévoit que l'autorité administrative motive toute décision de maintien des déboutés dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.

M. Philippe Bas, président. – Laissons la priorité aux demandeurs d'asile dont le dossier est en instance !

L'amendement COM-245 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-108 supprime une clarification apportée par le projet de loi, concernant l'échange d'informations entre le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Avis défavorable.

L'amendement COM-108 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-173 inclut des formations linguistiques dans les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile : avis défavorable, entre 30 et 40 % des demandeurs sont déboutés, il n'y a pas lieu de prévoir un accompagnement linguistique avant la décision de l'OFPRA ou de la CNDA. Avis défavorable.

L'amendement COM-173 n'est pas adopté.

L'amendement COM-109, devenu sans objet, n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le projet de loi durcit les conditions matérielles d'accueil, notamment l'octroi de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA). Nous aurons sans doute ce débat en séance publique. Avis défavorable à l'amendement COM-110 qui revient sur ce durcissement

L'amendement COM-110 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons déjà eu le débat sur l'orientation directive des demandeurs d'asile sans garantie d'hébergement : retrait ou avis défavorable pour l'amendement COM-111.

Sur l'amendement COM-70, l'OFII informe aujourd'hui les demandeurs d'asile du régime des conditions matérielles d'accueil « dans une langue qu'ils comprennent ou dont il est raisonnable de penser qu'ils la comprennent ».

L'amendement COM-70 est plus restrictif : il supprimerait la possibilité d'utiliser une langue dont « il est raisonnable de penser » que les demandeurs la comprennent. Cela pourrait compliquer l'action de l'OFII et être source de contentieux. Nous avons bien vu avec l'OFPRA l'importance de sécuriser l'usage des langues dans les procédures. Avis défavorable.

Les amendements COM-111 et COM-70 ne sont pas adoptés.

L'amendement de coordination COM-246 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je propose, dans l’amendement COM-247, de lier la compétence de l’OFII : si les conditions ne sont plus réunies pour l’octroi des conditions matérielles d’accueil, le versement de l’allocation pour demandeurs d’asile doit cesser. Si l’amendement est adopté, le COM-58 de M. Leconte deviendra sans objet.

L’amendement COM-247 est adopté et l’amendement COM-58 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Si le demandeur d’asile a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale, les conditions matérielles d’accueil peuvent lui être retirées. L’amendement COM-59 aurait pour effet de revenir sur cette disposition : avis défavorable.

L’amendement COM-59 n’est pas adopté.

L’amendement COM-60 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-112.

L’amendement COM-112 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-191 procède à des ajustements techniques sur le versement de l’allocation pour demandeurs d’asile. Nous devons y retravailler pour la séance publique. À ce stade, avis défavorable.

L’amendement COM-191 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-248 est adopté.

Article additionnel après l’article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-273 vise à inclure l’hébergement d’urgence des demandeurs d’asile et les centres provisoires d’hébergement dans les décomptes des logements sociaux de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU). C’est une mesure de soutien pour les collectivités territoriales qui accueillent des demandeurs d’asile.

L’amendement COM-273 est adopté.

Article 9 bis

L’amendement rédactionnel COM-249 est adopté.

Article additionnel après le titre II

L’amendement COM-76 n’est pas adopté.

Articles additionnels avant l’article 10 A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-218 rectifié et COM-219 rectifié réforment l’aide médicale d’État destinée aux étrangers en situation irrégulière. Avis favorable au premier qui crée une aide médicale d’urgence concentrée sur les maladies les plus graves ; s’il est adopté, le second deviendra sans objet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le régime proposé est plus restrictif que le droit en vigueur... Quelles sont les « maladies graves » mentionnées par l'amendement ? Il semble compliqué de les définir, même en renvoyant à un décret en Conseil d'État.

L'amendement COM-218 rectifié est adopté.

L'amendement COM-219 rectifié devient sans objet.

Article 10 A

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-117 vise à maintenir le bénéfice d'un jour franc avant tout éloignement d'un étranger qui s'est vu opposer un refus d'entrée aux frontières terrestres.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La garantie du jour franc n'a de sens que dans le cadre des personnes maintenues en zones d'attente, pour préparer ou contester leur rapatriement (depuis un aéroport par exemple). Cela n'est pas du tout adapté au cas des nombreuses personnes qui sont directement contrôlées aux frontières terrestres, et ne sont « retenues » que le temps strictement nécessaire aux opérations de vérification de leur droit à entrer sur le territoire. Elles sont refoulées dans le pays frontalier d'où elles viennent. Les services préfectoraux et les parquets demandent plus de clarté et de sécurité juridique sur ce point. Le projet de loi clarifie utilement ces incertitudes. Avis défavorable à cet amendement de suppression.

L'amendement de suppression COM-117 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons examiné 120 amendements en deux heures, il en reste 150. Je vous appelle à la concision lorsque l'avis découle logiquement de nos votes précédents et des explications déjà données.

Article 10 B

L'amendement de suppression COM-174 n'est pas adopté.

Article 10

Les amendements COM-56, COM-118, COM-159, COM-119 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 10

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Par cohérence avec les dispositions du texte relatives à la rétention, mon amendement COM-228 augmente de 6 à 10 heures la durée de maintien à disposition de la justice en zone d'attente, le temps que le procureur faisant appel en demande le caractère suspensif.

L'amendement COM-228 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Certains parquets se sont ouverts à notre rapporteur de la nécessité de pouvoir relever les empreintes des personnes contrôlées dans le cadre des procédures dites de refus d'entrée. L'amendement COM-231 y pourvoit.

L'amendement COM-231 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement COM-217 rectifié durcit les conditions d’accès au regroupement familial. Le rapporteur y est favorable.

L’amendement COM-217 rectifié est adopté.

Articles additionnels avant l’article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-274 vise à réduire le nombre de visas pour les ressortissants des pays les moins coopératifs, qui n’accordent pas dans les temps les laissez-passer consulaires nécessaires à l’éloignement des étrangers en situation irrégulière. Il faut combattre la mauvaise foi de certains de nos partenaires.

M. Alain Richard. – N’est-ce pas une injonction à l’exécutif ?

M. Philippe Bas, président. – Non, car la rédaction ouvre seulement une faculté pour le Gouvernement.

M. Jean-Yves Leconte. – Que faites-vous des droits à l’intégration ? Cette mesure conditionnerait la délivrance d’un visa de long séjour au bon comportement de l’État d’origine : c’est une rupture d’égalité entre les demandeurs, elle est contraire aux valeurs de la République.

M. Alain Richard. – La délivrance des visas correspond à la nature même des relations entre États souverains, c’est un acte de souveraineté.

M. Didier Marie. – Cette mesure relève de la diplomatie, non du droit d’asile. Elle crée une inégalité au détriment des ressortissants de certains États, or ces personnes ne sont pas forcément d’accord avec l’action de leur gouvernement...

M. Philippe Bas, président. – Adopter l’amendement nous donnera l’occasion de demander au ministre plus de fermeté à l’égard des pays les moins coopératifs.

M. Jean-Yves Leconte. – La diplomatie du rapport de forces est-elle la seule envisageable ? C’est un amendement Trump !

M. Jean-Pierre Sueur. – Et inscrit-on dans la loi un nombre de visas à délivrer ? Je ne pense pas que cette question relève du domaine législatif.

M. Alain Richard. – J’émet des réserves sur ce point, mais nombre des pays que nous aidons, voire portons à bout de bras – je songe à la Tunisie ou au Mali – font montre d’une parfaite mauvaise foi pour organiser le retour de leurs ressortissants en situation irrégulière. Il faut en parler !

L’amendement COM-274 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-35, COM-36 et COM-38 concernent également les pays non coopératifs. Ils sont partiellement satisfaits par mon amendement précédent. Nous en parlerons en séance publique : retrait ou défavorable.

Les amendements COM-35, COM-36 et COM-38 sont retirés.

Article 11

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-205 supprime l'article, qui renforce l'efficacité de certaines procédures d'éloignement.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'y suis défavorable.

L'amendement COM-205 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-132 de coordination supprime l'obligation de présenter une demande concomitamment à la demande d'asile.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'y suis défavorable, car je souscris à la disposition nouvelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Avant, cette concomitance était impossible ; le projet de loi la rend obligatoire ; nous voulons la rendre seulement possible.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet article opère seulement une coordination, le vrai débat se situera à l'article 23. Il faut une obligation, sinon nous n'aurons pas de résultats.

L'amendement COM-132 n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-134 et COM-133.

L'amendement COM-46 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans la série d'amendements COM-222 rectifié, COM-44, COM-135 et COM-160, tous relatifs au régime des interdictions administratives de retour sur le territoire, je suis favorable au COM-222 rectifié, qui en augmente de 3 à 5 ans la durée maximale.

L'amendement COM-222 rectifié est adopté.

Les amendements COM-44, COM-135 et COM-160 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement COM-221 rectifié réduisent de trente à sept jours le délai de départ volontaire dont l'étranger bénéficie dans le cadre de certaines obligations de quitter le territoire français (OQTF). C'est conforme au droit européen : avis favorable.

L'amendement COM-221 rectifié est adopté.

Article 12

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable sur les amendements COM-136, COM-138 et COM-139. Le régime contentieux des OQTF est particulièrement complexe, notamment au regard du nombre de conditions fixées, et mériterait certes d'être simplifié, mais pas par petites touches sans en mesurer pleinement les conséquences.

Les amendements COM-136, COM-138 et COM-139 ne sont pas adoptés.

L'amendement de précision COM-232 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-161, qui vise à supprimer l'augmentation du délai de jugement de 72 à 96 heures sur un recours contre une OQTF d'un étranger placé en rétention. Les juges administratifs et leurs organisations syndicales sont très demandeurs d'une telle augmentation, qui laisse plus de temps pour traiter correctement les dossiers.

L'amendement COM-161 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-137 vise à supprimer les vidéo-audiences sans l'accord du requérant. C'est un thème que nous avons déjà abordé.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-137 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 12

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-75 porte sur le régime linguistique applicable à la notification de l'OQTF, problématique que nous avons déjà traitée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-75 n'est pas adopté.

Article 13

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-233 du rapporteur supprime l'extension du dispositif de l'aide au retour aux étrangers placés en rétention.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis en effet réservé sur ce dispositif, qui est une nouveauté du texte transmis. L'intention de départ n'est pas mauvaise, mais je crains qu'elle ne soit détournée. Celui qui n'aura fait aucun effort pour rentrer chez lui pourrait solliciter au dernier moment le bénéfice du dispositif. Son caractère volontaire tiendrait en fait aux diligences de l'administration ! Évitions les effets d'aubaine. Avis défavorable.

L'amendement COM-233 est adopté.

Article 14

M. Philippe Bas, président. – Les amendements identiques COM-153 et COM-206 visent à supprimer l'article 14, qui ouvre la possibilité d'assigner à résidence un étranger faisant l'objet d'une OQTF avec délai de départ volontaire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable.

Les amendements de suppression COM-153 et COM-206 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 15

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-275 du rapporteur vise l'information des caisses de sécurité sociale concernant les mesures d'éloignement prononcées. Est-ce pour des raisons de bonne gestion des prestations, monsieur le rapporteur ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui. Nous avons appris de façon surprenante lors des auditions que les caisses de sécurité sociale n'étaient pas assez rapidement informées des décisions qui supprimait les titres de séjour. Dès lors que la décision est définitive, il faut les en informer sans délai.

M. Philippe Bas, président. – C'est une mesure de sagesse. La transmission de ces informations pourra être automatisée dans les préfectures les plus concernées.

L'amendement COM-275 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-47 rectifié est particulièrement symbolique : il vise à clarifier l'interdiction du placement en rétention des mineurs isolés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il est bon de rappeler explicitement dans la loi une telle interdiction qui ne résulte actuellement que de la combinaison peu lisible de textes disparates relatifs à l'éloignement. Les meilleures choses s'énoncent clairement : avis favorable.

L'amendement COM-47 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-227 du rapporteur porte sur l'encadrement à cinq jours de la durée de rétention des familles avec mineurs. Amendement très important !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il s'agit de la problématique des mineurs accompagnants que les députés de la majorité à l'Assemblée nationale n'ont pas souhaité intégrer au texte. Je vous propose à l'inverse que le Sénat fasse ici preuve de responsabilité. Si les services ne recensent que peu de cas, aucune limitation de délai n'est prévue pour une famille avec des enfants qui serait placée en rétention. Je propose de considérer que le placement est possible mais qu'il doit se limiter à cinq jours. Disons les choses telles qu'elles sont, c'est actuellement le délai auquel recourent nos services pour préparer les départs. N'oublions pas qu'avec le texte que nous proposent les députés, en l'absence d'un tel plafond, les familles pourraient rester trois mois en rétention, et je m'y oppose.

M. Philippe Bas, président. – Le rapporteur est animé par une intention humaniste. Il ne vise pas à amoindrir l'efficacité de l'organisation du retour dans le pays d'origine des familles. Actuellement, le ministère de l'intérieur nous a dit que les services ne dépassaient que très rarement une rétention de quatre jours pour ces cas très spécifiques.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En moyenne.

M. Philippe Bas, président. – D'où votre proposition du délai de cinq jours, pour justement éviter certaines dérives.

M. Didier Marie. – Tout cela pourrait s’entendre si les centres de rétention offraient des conditions de dignité suffisantes pour y maintenir des enfants. Cette disposition, telle qu’elle est présentée, ne peut aujourd’hui être mise en œuvre.

M. Philippe Bas, président. – Si le rapporteur limite à cinq jours la possibilité de rétention d’une famille avec enfants mineurs, c’est bien parce qu’il a pris en considération tout le problème des conditions de rétention, parfois indignes de notre pays.

M. Didier Marie. – C’est « moins pire », mais ce n’est toujours pas satisfaisant...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens, moi, à souligner l’importance de cet amendement du rapporteur, dont j’ai lu avec beaucoup d’attention et d’intérêt l’exposé des motifs. Ce dernier est loin d’être neutre dans le contexte actuel. Le texte, tel qu’il a été voté par l’Assemblée nationale, permettrait d’aller jusqu’à trois mois !

M. Alain Richard. – Dont les législatures précédentes se sont accommodées.

M. Jean-Pierre Sueur. – La démarche du rapporteur n’est pas neutre, loin s’en faut. J’essaie d’être objectif.

M. Alain Richard. – J’ai quelques doutes sur le sujet et je souhaite que le rapporteur nous fournisse certains éléments documentaires. Le nombre de mineurs non accompagnés arrivant en France est en forte augmentation et se révèle bien supérieur à celui qui est constaté dans d’autres pays de l’Union européenne. Il tombe sous le sens que ces jeunes ne viennent pas de façon isolée ou spontanée : ils sont acheminés par des filières, avec l’objectif, une fois l’obtention de leur premier titre de séjour, de permettre l’arrivée de toute la fratrie. Compte tenu de ce point de vulnérabilité, je n’arrive pas à comprendre pourquoi la France est beaucoup plus exposée à ce type de manœuvres que d’autres pays européens.

S’il est admis que la présence d’un enfant dans le groupe familial qui tente de s’introduire sur le territoire rend pratiquement impossible son éviction, il est assez vraisemblable que le même phénomène va se reporter sur les enfants accompagnant un adulte. Si c’est ce que l’on souhaite, qu’on le décide, mais en connaissance de cause. Pour ma part, je suis réticent.

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi parlez-vous de manœuvres ?

M. Alain Richard. – Parce que c’est l’évidente réalité !

M. Jean-Yves Leconte. – L’amendement du rapporteur est un moindre mal et il tient compte de ce qui nous a été dit en auditions, en particulier de la part de la direction générale des étrangers en France. Mais puisque le délai est en moyenne de quatre jours, il faudrait prévoir trois jours, pas cinq.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – On touche à un sujet grave, délicat. Reconnaissons, de bonne foi, que le rapporteur se veut constructif et pragmatique. Il serait bon de pouvoir disposer d’une documentation plus complète pour avoir une meilleure visibilité. Inscrire un délai maximal de cinq jours dans la loi est très positif par rapport au droit en vigueur ; c’est le fait que la moyenne tourne plutôt autour de quatre jours qui nous rend perplexes.

En 2012, lors du second tour de l'élection présidentielle, François Hollande avait annoncé son intention d'en finir avec la rétention des enfants. Fut ensuite publiée la circulaire Valls, et le nombre d'enfants en rétention a augmenté. Au-delà des principes, regardons la réalité en face. Pourquoi ne pas préciser que la rétention des enfants doit être la dernière solution ? Même si, par principe, nous y sommes défavorables. Nous n'aurons pas trop d'une semaine pour y réfléchir.

Mme Josiane Costes. – Je salue l'initiative du rapporteur, c'est une nette amélioration par rapport à la situation actuelle. Pour m'y être rendue, je sais que les CRA ne sont pas des endroits pour les enfants.

M. Didier Marie. – Je me permets de reprendre la parole car je ne voudrais pas que mes propos précédents soient mal interprétés. La proposition du rapporteur est bien meilleure que le droit actuel. Cependant la question de fond est celle du droit des enfants. Leur place n'est jamais dans un centre de rétention administrative, les conditions d'accueil ne sont absolument pas adaptées à la situation des enfants. On peut faire un premier pas en adoptant l'amendement du rapporteur, mais on ne peut à terme se satisfaire de cette solution. Je souhaite qu'on ne retienne jamais les enfants.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les mineurs étrangers isolés en France sont principalement francophones, en provenance d'Afrique subsaharienne. Une petite partie vient également des pays du Maghreb, principalement le Maroc. Ils viennent en France car ils en maîtrisent la langue. Certains sont hélas envoyés en éclaireurs par leur famille. Ils bénéficient en effet de la prise en charge des structures de l'aide sociale à l'enfance et d'aides importantes. Les associations nous l'ont dit, ce sont des mineurs qui travaillent beaucoup, ont de bons résultats scolaires, trouvent du travail et peuvent bénéficier à terme d'une régularisation, ce qui est très bien évidemment, mais il y a aussi un risque d'effet d'aubaine. C'est une réalité.

S'agissant des mineurs accompagnant leur famille, il est vrai que tous les centres de rétention administratifs, et nous en avons visité beaucoup, ne sont pas également équipés pour accueillir des familles. Faut-il en spécialiser certains pour l'accueil des familles ? C'est un débat. Je propose dans ce texte de fixer une limite, et c'est au Gouvernement qu'il appartiendra de se donner les moyens pour qu'un jour il n'y ait plus de mineurs en rétention.

M. Philippe Bas, président. – Nous devons faire preuve d'une plus grande fermeté dans la gestion des flux migratoires, c'est indéniable, mais la situation des enfants doit faire l'objet de considérations humanitaires. Le débat est justifié par les mauvaises conditions d'accueil des enfants dans les centres de rétention. La proposition du rapporteur ne prive les autorités d'aucun moyen pour raccompagner à la frontière qui pourraient se servir de leurs enfants pour se maintenir sur le territoire national, je salue le caractère équilibré de la solution qu'il propose.

Mme Brigitte Lherbier. – Ce sont aussi au Défenseur des droits et au Défenseur des enfants d'agir !

L'amendement COM-227 est adopté.

Article 16

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-207 vise à supprimer l'article 16, qui réforme les modalités et régime juridique de la rétention administrative. Le sujet mérite d'être abordé, et je vous proposerai au contraire d'en améliorer la rédaction, avec notamment un séquençage plus efficace de la rétention. Avis défavorable.

L'amendement COM-207 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-225 vise à rétablir à 5 jours au lieu de 48 heures la durée de la première phase de la rétention administrative. Il reprend ainsi la position qui était déjà celle du Sénat en 2015, lors de l'examen de la loi relative au droit des étrangers en France. Ce délai de 5 jours permettra de sécuriser les procédures et de laisser l'administration et les magistrats travailler sereinement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je ne voterai pas cet amendement et dire qu'il permet de « préserver » les droits me paraît excessif.

L'amendement COM-225 est adopté. Les amendements COM-162 et COM-41 deviennent sans objet.

M. Philippe Bas, président. – Les amendements COM-235 et COM-42 reprennent des dispositions adoptées par notre commission lors de l'examen en novembre 2017 de la proposition de loi sur le régime d'asile européen et qui avaient été retenues dans la loi du 20 mars 2018. Ils permettent aux préfetures de placer en rétention un étranger soumis au règlement « Dublin » qui fait preuve de mauvaise foi en refusant de donner ses empreintes.

Les amendements COM-235 et COM-42 sont adoptés. Les amendements COM-140, COM-215 et COM-154 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-141 concerne la notification et l'exercice des droits en rétention.

M. Jean-Yves Leconte. – Le projet de loi ne fixe pas de délai réel pour la notification des droits, ce qui pose un problème. L'étranger pourra les faire valoir « au lieu de rétention ». Nous demandons qu'il puisse le faire « à compter de son arrivée au lieu de rétention ».

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cette nouvelle rédaction donne de la souplesse à l'administration en cas de transferts successifs.

M. Jean-Yves Leconte. – Cela en donne trop.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ce sujet mérite d'être débattu en séance avec le Gouvernement.

L'amendement COM-141 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, président. – Vous proposez M. le rapporteur, par votre amendement COM-226 rectifié un séquençage plus simple et plus opérationnel de la rétention administrative.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Actuellement la rétention peut durer, en droit commun, jusqu'à 45 jours. En matière de terrorisme, la rétention peut être encore prolongée de six mois. Le projet de loi voulait porter la rétention de droit commun à 135 jours découpée en sept séquences à l'issue desquelles le juge des libertés et de la détention se prononcerait. L'Assemblée nationale a limité la rétention administrative à 90 jours, prévoyant l'intervention du juge à cinq reprises, au bout de 48 heures, puis : 28 jours, 30 jours, 15 jours et encore 15 jours. Interrogés sur ce délai de 90 jours, les services indiquent qu'ils espèrent obtenir plus de laissez-passer consulaires en exerçant une pression sur les pays dont sont issus les étrangers retenus. Mais il faut savoir qu'en moyenne les rétentions durent 12 ou 13 jours, et que le taux d'éloignement est le plus élevé entre le cinquième et le huitième jour. Au-delà, les chiffres progressent très peu ! À 45 jours de rétention, ils ne progressent que de 3 %.

Dès lors, sans remettre en cause cette durée de 90 jours, car dans certains cas on peut espérer qu'il améliore les résultats, je vous propose de reséquencez de la manière suivante : 5 jours, puis 40 jours, et enfin 45 jours. Cela permet au juge des libertés et de la détention d'intervenir à trois reprises. Interrogés sur le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, les juges des libertés et de la détention nous expliquent que la multiplication de leurs interventions entraînera une très importante surcharge de travail, sans apporter plus de garanties concrètes aux retenus.

M. Philippe Bas, président. – En résumé, le Gouvernement propose une rétention de 135 jours en 7 séquences, l'Assemblée nationale 90 jours en 5 séquences et notre rapporteur une même durée de 90 jours en 3 séquences dont la première passerait de 48 heures à 5 jours, laissant plus de temps aux autorités pour reconduire à la frontière les déboutés. On peut regretter l'absence de chiffres de la part du ministère de l'intérieur sur la capacité des autorités à obtenir plus de laissez-passer.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous proposez un allongement de la rétention administrative et une diminution des contrôles. On aggrave la situation des étrangers alors qu'au-delà de quelques jours on sait que les autorités n'obtiendront pas plus de résultats.

M. Jacques Bigot. – Lors d'un déplacement à Metz organisé dans le cadre de notre mission d'information sur le redressement de la justice, nous avons pu avec le Président Philippe Bas rencontrer des juges des libertés et de la détention qui ont des charges de travail très importantes, en raison de la proximité d'un centre de rétention. Ces centres de rétention ont des coûts de fonctionnement très importants. À Strasbourg, j'ai visité un centre de rétention de 34 places qui mobilise environ 40 fonctionnaires de la police aux frontières. Si l'administration pénitentiaire avait de tels moyens ce serait extraordinaire.

L'État laisse croire qu'il améliorera l'éloignement des personnes en situation irrégulière mais ce n'est pas la solution : certains pays notamment du Maghreb continueront à ne pas délivrer de laissez-passer consulaires. Il s'agit d'affichage politique. Je vois bien la position nuancée de notre rapporteur qui ne veut pas être accusé de se montrer plus laxiste que le ministre de l'intérieur. Nous, nous sommes plus réalistes.

Mme Esther Benbassa. – Monsieur le rapporteur, vous avez, tout comme moi, visité des centres de rétention. Vous savez, comme l'a dit M. Bigot, combien les conditions de séjour y sont difficiles, notamment en raison de la surpopulation. La durée moyenne de rétention oscille entre 8 et 12 jours. Dans ces conditions, quel est l'intérêt, dans un tel lieu de privation de liberté de garder des gens 90 jours ? Si ce n'est pas de l'affichage, qu'est-ce donc ?

Mme Josiane Costes. – Je souscris à ce qu’ont dit Mme Benbassa et M. Bigot. Pour avoir visité des centres de rétention, on sait que les laissez-passer consulaires sont délivrés dans les premiers jours ; une rétention supplémentaire ne sert à rien. Augmenter la durée dans les conditions actuelles de rétention ne peut que dégrader la situation.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le rapporteur fait un effort de rationalisation, plus que de réduction des délais.

J’ai été très frappée par l’audition du ministre de l’intérieur : il nous a expliqué le fond de sa pensée, et ce que l’on a pu prendre pour un lapsus est en réalité sa position. Les raisons pour lesquelles il faisait ce texte sont bien apparues lorsqu’il a parlé de « benchmark ». La question n’est pas de savoir quelle est l’efficacité de telle ou telle mesure, mais d’afficher au niveau européen des modalités aussi coercitives que d’autres pays ! Nous n’avons pas entendu d’autre explication sur l’utilité de cette prolongation.

Lors des auditions, certains services nous ont expliqué que cette prolongation permettrait d’avoir les sauf-conduits, tout en admettant que ces derniers sont délivrés en fait dès les premiers jours. Il faut donc arrêter de penser que cette mesure est nécessaire, elle répond à un besoin d’affichage. Il faut prendre en compte toutes les conséquences d’une rétention désormais potentiellement très longue. Nous sommes défavorables à cette augmentation, cela ne marchera pas. Le système de l’Assemblée nationale n’est pas réaliste.

M. Alain Richard. – Le débat est politique. Je me permets de rappeler que chaque année, au moins 60 % des demandes d’asile se révèlent infondées. Elles sont en pratique un moyen d’assurer l’installation sur le sol national, en y restant le plus longtemps possible, de manière à apporter le maximum d’arguments contre une éviction du territoire. En responsable politique, attaché au droit d’asile – quand il est justifié. Quelle position doit-on prendre devant cette réalité ? Nous voyons bien que, chaque année, plusieurs dizaines de milliers de personnes détournent le droit d’asile en essayant d’exploiter l’ensemble des étapes multiples de la procédure, afin de ne jamais être reconduites hors du territoire.

Si l’on ne se donne pas d’autres moyens pour obtenir des pays avec lesquels nous avons des rapports politiques et économiques intenses un minimum de loyauté – à savoir la réintégration de leurs ressortissants en séjour irrégulier –, on se résigne au fait que le droit d’asile restera massivement détourné.

Il y a un effort du Gouvernement, qui s’est déjà traduit dans des dialogues approfondis avec les pays d’origine, pour faire changer cette réalité. Or nous voyons, notamment dans les pays démocratiques, que l’immigration vers la France est extrêmement populaire. Il est extrêmement difficile pour les autorités de ces pays d’avoir un minimum de relations bilatérales correctes et suivies avec la France – il va y avoir des élections au Mali, des élections locales en Tunisie... Les laissez-passer consulaires seront encore longs à obtenir. Il s’agit de ne pas donner d’arguments supplémentaires aux réseaux de passeurs.

M. Jean-Yves Leconte. – Sur l’éloignement, compte tenu du nombre de demandeurs d’asile qui ont déposé un dossier dans un certain nombre de pays européens, il est évident qu’il y a eu plus de déboutés du droit d’asile en Allemagne qu’en France sur les trois dernières années. Je vous invite à regarder les statistiques des éloignements dans ces deux pays. Il faut arrêter de considérer que nous sommes les plus mauvais, que l’on ne sait pas faire, et que nous avons de moins bonnes relations avec les pays d’origine. Cela se fait plutôt

en France mieux qu'ailleurs, en proportion du nombre de personnes en situation irrégulière dans le pays.

En outre, la situation dans les centres de rétention, depuis l'affaire de Lyon et de Marseille, a fondamentalement changé : les taux d'occupation sont très élevés. Faut-il retenir les mêmes personnes pendant 90 jours, alors que l'on sait que l'on n'arrive pas à les éloigner, ce qui changerait complètement la nature des centres de rétention ? Ces zones où les gens doivent rester peu de temps deviennent de véritables prisons alors que – je le rappelle – être en situation irrégulière sur le territoire ne peut pas être l'équivalent d'un délit.

Enfin, concernant l'idée du rapporteur de subordonner la délivrance de certains visas au caractère coopératif des pays tiers, je suis très réservé sur l'idée de faire peser sur des individus, de manière personnelle, la politique de leur gouvernement. Chaque pays peut entendre le discours sur l'éloignement, avec des arguments différents. Ce n'est pas avec des arguments de forme de cette nature qu'on peut arriver à le faire.

Pour toutes ces raisons – le changement de nature des centres de rétention, le refus d'un discours selon lequel nous serions plus mauvais que tous les autres... –, on ne peut pas envisager de mettre des personnes en rétention pendant 90 jours.

M. François Pillet, président. – Le débat a été complet. Je vais mettre l'amendement au vote.

L'amendement COM-226 rectifié est adopté. L'amendement COM-142 devient sans objet.

Les amendements COM-163 rectifié et COM-143 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 16 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-229 vise à faciliter le recours aux enquêtes administratives préalablement à certaines décisions d'agrément ou d'autorisation de personnes extérieures accédant aux centres de rétention, afin d'en assurer la sécurité.

L'amendement COM-229 est adopté.

Article 17

L'amendement de suppression COM-208 n'est pas adopté.

Article 17 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-234 et COM-39, identiques, visent à maintenir à 144 heures, et non 96 heures, la durée de validité de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite domiciliaire d'un étranger assigné à résidence. Nous avons introduit ces dispositions lors de l'examen de la proposition de loi dite « Warsman » permettant une bonne application du régime de l'asile européen. C'est une mesure utile et les députés l'avaient votée. Ne changeons pas d'avis tous les deux mois.

Les amendements identiques COM-234 et COM-39 sont adoptés.

Article 19

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-165, COM-74, COM-176, COM-144, COM-145 et COM-164, de même nature, entendent revenir sur plusieurs mesures du texte renforçant la retenue pour vérification du droit au séjour. L’avis est défavorable. Il en est de même pour l’amendement de suppression COM-209.

Les amendements COM-209, COM-165, COM-74, COM-176, COM-144, COM-145, COM-164 ne sont pas adoptés.

L’amendement COM-212 est adopté.

Article 19 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’avis est favorable pour l’amendement COM-183 du Gouvernement, de précision et de correction.

L’amendement COM-183 est adopté.

L’amendement COM-146 devient sans objet.

Article 19 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-223 vise à généraliser et systématiser la sanction pénale d’interdiction du territoire français. C’est un signal de fermeté.

L’amendement COM-223 est adopté.

Article 19 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-224 vise à garder la rédaction en vigueur pour ce qui est communément – mais très mal désigné – sous le vocable de « délit de solidarité ».

M. Jean-Yves Leconte. – Monsieur le président, je souhaiterais expliquer brièvement l’amendement COM-178, qui est concurrent de celui du rapporteur. Nous avons choisi de redéfinir ce délit, plutôt que de se focaliser sur les exemptions à ce dernier. En effet, on peut constater qu’avec une définition par exemption, nous arrivons à des situations qui peuvent conduire à poursuivre des personnes alors qu’on souhaiterait qu’elles ne le soient pas.

L’amendement COM-224 est adopté.

L’amendement COM-178 devient sans objet.

Articles additionnels après l’article 19 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’avis est favorable pour l’amendement COM-214, qui renforce la répression des auteurs de fausses attestations, et défavorable pour l’amendement COM-147, car il vise à interdire tout test osseux aux fins de détermination de l’âge.

M. François Pillet, président. – La commission s’était d’ailleurs déjà exprimée à ce sujet dans de précédents textes.

L’amendement COM-147 n’est pas adopté.

L’amendement COM-214 est adopté.

Article 20

M. Jacques Groperrin. – Mon amendement COM-15 propose de clarifier les dispositions relatives aux chercheurs étrangers en mobilité en prévoyant une carte de séjour « chercheur-programme de mobilité » qui serait délivrée dès la première admission au séjour des chercheurs et des membres de la famille. Conformément à la directive de mai 2016, un régime d’exemption de titre de séjour serait mis en place pour les chercheurs admis au séjour dans un autre pays de l’Union européenne, sous réserve d’une notification à la France.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable ; j’ai d’ailleurs déposé un amendement identique.

Les amendements identiques COM-15 et COM-251 sont adoptés.

M. Jacques Groperrin. – L’amendement COM-16 clarifie les critères de délivrance d’un « passeport talent » en distinguant bien le salarié qualifié et le salarié embauché par une *start-up*. L’amendement COM-17 harmonise les rédactions pour la définition d’une entreprise innovante et d’un projet économique innovant.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable pour ces deux amendements.

Les amendements COM-16 et COM-17 sont adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable également à l’amendement COM-128, qui étend le dispositif du « passeport talent ».

L’amendement COM-128 est adopté.

Article 21

M. Jacques Groperrin. – Sur le modèle du précédent amendement relatif aux chercheurs étrangers en mobilité, l’amendement COM-18 prévoit qu’une carte de séjour « étudiant-programme de mobilité » est délivrée dès la première admission au séjour. En outre, un régime d’exemption de titre de séjour pour les étudiants en mobilité disposant déjà d’un titre de séjour d’un autre État membre est mis en place, à condition qu’ils notifient leur séjour en France aux autorités administratives françaises.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’avis est favorable sur l’amendement COM-18 de la commission de la culture. J’ai d’ailleurs déposé un amendement identique COM-255.

Les amendements identiques COM-18 et COM-255 sont adoptés.

Articles additionnels après l'article 21

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-276 vise à confier la visite médicale des étudiants étrangers, qui avait été déléguée en 2016 à la médecine universitaire, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). En effet, on constate une chute importante du nombre de visites médicales, la médecine universitaire n'ayant pas les moyens pour exercer cette nouvelle mission. Il en découle des problèmes graves de santé publique, avec notamment des cas de tuberculose. On souhaite redonner cette compétence à l'OFII. C'est un enjeu de santé publique !

L'amendement COM-276 est adopté.

L'amendement COM-22 devient sans objet.

Article 22

M. Jacques Groperrin. – L'amendement COM-19 est un amendement de clarification rédactionnelle concernant les jeunes au pair. L'amendement COM-20 rappelle les droits et devoirs de la famille d'accueil de ces jeunes.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'avis est favorable pour les amendements COM-19 et COM-20, qui apportent des clarifications utiles.

Les amendements COM-19 et COM-20 sont adoptés.

Article 23

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-120 supprime la restriction du droit pour un étranger de solliciter ultérieurement un titre de séjour après le rejet d'une demande d'asile. L'avis est défavorable.

L'amendement COM-120 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-291 prévoit de fixer à deux mois le délai dans lequel le demandeur d'asile doit présenter sa demande d'admission au séjour à un autre titre. Le projet de loi propose de renvoyer ce délai à un décret, ce qui n'est pas satisfaisant.

L'amendement COM-291 est adopté.

Article 24

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-166 supprime la restriction de circulation concernant les mineurs étrangers admis au séjour à Mayotte ; l'amendement COM-167 vise à remplacer, dans le dispositif, le mot « parents » par les mots « titulaires de l'autorité parentale » ; l'amendement COM-168 tend à supprimer une disposition dérogatoire prévue pour Mayotte concernant la délivrance du document de circulation pour mineur étranger.

Mon avis est défavorable pour ces trois amendements, au regard de la situation particulière de Mayotte. Nous en reparlerons en séance.

Les amendements COM-166, COM-167 et COM-168 ne sont pas adoptés.

Article 25

L'amendement de coordination COM-256 est adopté.

Article 26

L'amendement rédactionnel COM-257 est adopté.

Article 26 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-258 a pour objet d'améliorer le contrat d'intégration républicaine (CIR) en associant Pôle emploi. Mon avis est favorable sur l'amendement COM-24 rectifié, qui conditionne l'accompagnement professionnel du CIR au suivi des formations de langue. De même, mon amendement COM-259 prévoit que ce niveau de langue soit certifié par un organisme spécialisé.

Les amendements COM-258, COM-24 rectifié et COM-259 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 26 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-277 vise à améliorer l'intégration par la langue en rehaussant nos exigences en cette matière.

L'amendement COM-277 est adopté.

Article 26 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-114 vise à rendre effectif le droit au travail des demandeurs d'asile dès le dépôt de leur demande. À l'inverse, l'amendement COM-200 tend à maintenir un délai de neuf mois pour l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile. Enfin, l'amendement COM-155 vise à élargir à tous les étrangers le dispositif dérogatoire introduit à l'Assemblée nationale permettant aux mineurs non accompagnés de poursuivre un contrat d'apprentissage tout en faisant une demande d'asile, ce qui ne me semble pas opportun.

L'avis est donc défavorable pour les amendements COM-114 et COM-155. Il est favorable pour l'amendement COM-200.

L'amendement COM-114 n'est pas adopté.

L'amendement COM-200 est adopté.

L'amendement COM-155 n'est pas adopté.

Article 26 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-292 propose de supprimer cet article, car le droit en vigueur satisfait déjà les dispositions prévues par celui-ci.

L'amendement de suppression COM-292 est adopté.

Articles additionnels après l'article 26 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-293 rectifié tend à créer un fichier national biométrique des étrangers ayant sollicité la protection de l'enfance, mais qui ont été reconnus majeurs par un département au terme de la procédure prévue par les textes. Actuellement, on perd de vue ces personnes dès qu'elles changent de département et elles peuvent redéposer une demande dans le département voisin.

L'amendement COM-293 rectifié est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-148, COM-150 et COM-149 sont relatifs aux conditions de l'admission exceptionnelle au séjour des mineurs étrangers.

L'avis est défavorable pour l'amendement COM-149, car l'analyse des liens familiaux est essentielle pour statuer sur le cas d'un mineur isolé. Il est également défavorable pour les amendements COM-148 et COM-150.

Les amendements COM-148, COM-150 et COM-149 ne sont pas adoptés.

Article 27

L'amendement de suppression COM-169 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-260 vise à réduire le délai d'habilitation à légiférer par ordonnances : dix-huit mois au lieu de vingt-quatre.

M. Jean-Yves Leconte. – Pourquoi à ce moment-là ne pas tout simplement supprimer cette habilitation ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Si les délais d'habilitation ne doivent pas être trop longs, dans certains cas ils sont justifiés, afin de laisser le temps à l'administration de rédiger l'ordonnance. En l'espèce, le champ de cette habilitation est très vaste et ardu.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – C'est la raison pour laquelle mes amendements COM-261 et COM-262 proposent de réduire le champ de l'habilitation et de ne conserver que la recodification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les amendements COM-260, COM-261 et COM-262 sont adoptés.

Articles additionnels avant l'article 28

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'avis est défavorable pour les amendements COM-121 et COM-151. À titre d'exemple, ce dernier créerait une procédure contradictoire de quatre mois pour le retrait ou le refus de renouvellement des titres de séjour. Or, ces décisions administratives doivent être prises rapidement.

Les amendements COM-121 et COM-151 ne sont pas adoptés.

Article 28

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’avis est défavorable pour l’amendement COM-179 qui complexifierait la délivrance des cartes de séjour « visiteur ». L’amendement COM-263 est rédactionnel.

L’amendement COM-179 n’est pas adopté.

L’amendement COM-263 est adopté.

Article 29

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mes amendements COM-264 et COM-265 visent à durcir les conditions de délivrance des cartes de séjour « stagiaires intragroupes » et « salariés détachés intragroupes ». Ils feraient tomber les amendements COM-122 et COM-129 de M. Leconte.

L’amendement COM-264 est adopté

L’amendement COM-122 devient sans objet.

L’amendement COM-265 est adopté.

L’amendement COM-129 devient sans objet.

Article additionnel après l’article 29

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-152 vise à revenir sur des dispositions adoptées en 2016 qui avaient permis de clarifier les conditions d’attribution des cartes de séjour pour les titulaires de CDD et de CDI. Avis défavorable.

L’amendement COM-152 n’est pas adopté.

Article 30

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’avis est défavorable pour l’amendement COM-180, qui vise à supprimer l’article 30 du projet de loi. Nous avons en effet besoin d’un dispositif préventif de lutte contre les reconnaissances frauduleuses de filiation.

M. Jean-Yves Leconte. – Il s’agit d’un sujet de fond. Il faudra en débattre car le dispositif prévu par le projet de loi pose de vraies difficultés.

L’amendement COM-180 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-184 du Gouvernement supprime la possibilité de justifier de la contribution à l’entretien d’un enfant par un « titre exécutoire ». Avis favorable pour éviter des détournements du dispositif.

L’amendement COM-184 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-266 précise le dispositif proposé par l’article 30.

L'amendement COM-266 est adopté.

Article 31

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-123 prévoit un avis conforme des médecins de l'OFII pour la procédure des « étrangers malades ». L'avis est défavorable. Laissons une marge d'appréciation aux préfets.

L'amendement COM-123 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 31

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-131 vise à généraliser la carte de résident permanent. L'avis est défavorable, ce dispositif doit rester circonscrit, car il donne droit à séjourner en France pour une durée indéterminée.

L'amendement COM-131 n'est pas adopté.

Article 32

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-185 du Gouvernement vise à préciser les conditions de délivrance de la carte de résident pour les victimes de traite des êtres humains et de proxénétisme. Avis favorable.

L'amendement COM-185 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-195 vise à permettre la délivrance d'une carte de séjour pour les victimes de violence conjugales, même en l'absence d'ordonnance de protection. L'avis est défavorable, car il convient d'encourager les victimes à solliciter une ordonnance de protection, ces dernières étant plus protectrices qu'une plainte.

L'amendement COM-195 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-23 rectifié vise à préciser les conditions de délivrance d'une carte de résident pour les victimes de violences conjugales ou d'un mariage forcé en cas de condamnation définitive de la personne mise en cause. Il s'agit de traiter de manière équitable ces personnes. Avis favorable.

L'amendement COM-23 rectifié est adopté.

Les amendements COM-192 et COM-193 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 32

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-125 propose de délivrer une carte de séjour aux personnes portant plainte pour des faits de trafics de stupéfiants ou d'armes et d'exploitation de la mendicité. L'amendement COM-194 est partiellement satisfait par un précédent amendement du Gouvernement.

L'avis est défavorable pour ces deux amendements.

Les amendements COM-125 et COM-194 ne sont pas adoptés.

Article 33

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avec l’amendement COM-267, je propose de refuser d’étendre la délivrance de titres de séjour aux cas de « violences familiales », cette notion étant trop imprécise.

L’amendement de suppression COM-267 est adopté.

L’amendement COM-130 est devenu sans objet.

Articles additionnels après l’article 33

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-126 rectifié vise à allonger la durée de la carte de séjour « vie privée et familiale ». L’amendement COM-127 concerne les changements de statut lorsqu’un étranger passe d’une carte de séjour à une autre.

Avis défavorable pour ces deux amendements.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pouvez-vous nous expliquer pourquoi l’avis du rapporteur est défavorable pour l’amendement COM-127 ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet amendement reviendrait sur les modifications apportées en 2016 en ce qui concerne le changement de statut. Cette disposition concerne l’étranger qui sollicite une carte pluriannuelle « salarié » ou « profession libérale » alors qu’il disposait jusqu’à présent d’une carte de séjour temporaire pour un autre motif, « vie privée et familiale » par exemple.

Le droit en vigueur prévoit, pour éviter tout détournement, qu’il passe par une phase transitoire : après sa première carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » par exemple, il en reçoit une seconde, « salarié » par exemple, avant de pouvoir prétendre à une carte de séjour pluriannuelle « salarié ».

Cet état du droit est issu d’un amendement du groupe Union centriste adopté au Sénat en 2016.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Actuellement, une personne disposant d’une carte de séjour pluriannuelle souhaitant demander un changement de statut doit d’abord passer par une phase intermédiaire avec une carte temporaire dans son nouveau statut, avant d’obtenir la carte pluriannuelle.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Non, dans ce cas de figure, l’étranger est en possession d’une carte de séjour temporaire. Il veut obtenir une carte de séjour pluriannuelle dans une autre catégorie et doit d’abord « repasser » par une carte temporaire.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce dispositif s’applique également à des personnes ayant une carte pluriannuelle. Dès lors, trouvez-vous normal qu’elles doivent « repasser » par une carte temporaire lors d’un changement de statut, alors qu’elles ont une carte pluriannuelle pour leur précédent statut ?

M. Philippe Bas, président. – Il y a peut-être une difficulté qui serait liée à l’interprétation du droit positif. Pour l’instant, je propose que nous ne l’incorporions pas à notre texte et que d’ici la séance, nous éclaircissons ce point juridique.

Les amendements COM-126 rectifié et COM-127 ne sont pas adoptés.

Article 33 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Par coordination, l’amendement COM-268 propose de supprimer l’article 33 *bis*, en raison de l’adoption de l’amendement de notre collègue Roger Karoutchi avant l’article 1^{er}. Dès lors, les amendements COM-115 rectifié et COM-116 tomberaient.

L’amendement COM-268 est adopté.

Les amendements COM-115 rectifié et COM-116 deviennent sans objet.

Article additionnel après l’article 33 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-25 vise à préciser qu’une présence en situation irrégulière depuis cinq ans en France ne saurait justifier l’admission exceptionnelle au séjour et donc une régularisation par le préfet.

Je suis favorable à cet amendement, sous réserve qu’une rectification soit faite pour laisser une certaine marge d’appréciation au préfet dans les cas les plus compliqués.

Je propose de le rectifier comme suit : « Une résidence depuis au moins cinq ans sur le territoire français ne saurait justifier, à elle seule, une admission au séjour pour les étrangers en situation irrégulière. »

Mme Agnès Canayer. – J’accepte cette rectification.

L’amendement COM-25 ainsi rectifié est adopté.

Article 33 ter

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-186 du Gouvernement propose de supprimer l’article 33 *ter*, introduit par l’Assemblée nationale.

Cette disposition permettrait, dans les faits, une régularisation des compagnons d’Emmaüs. Concrètement, après trois ans de présence dans les structures d’Emmaüs, ces dernières rempliraient une attestation de « parcours d’intégration complet et d’accompagnement du projet personnel » de l’étranger intéressé. Celui-ci bénéficierait de droit d’une carte de séjour, les préfets ayant l’obligation de le régulariser en cas d’avis positif d’Emmaüs.

Ce dispositif soulève des questions dans sa mise en œuvre. On comprend toutefois l’objectif et il semble compliqué, comme le fait le Gouvernement, d’indiquer qu’Emmaüs pourrait être instrumentalisé par des passeurs.

À ce stade, je suis donc opposé à la suppression sèche de ce dispositif et demande au Gouvernement de venir s’expliquer en séance. Nous devons avoir un débat transparent à ce sujet. L’avis est défavorable.

M. Alain Richard. – Il me semble important d’en discuter en séance. Toutefois, cet amendement pose une question de principe : l’accès au territoire français est une

prérogative régaliennne et il est aberrant d'imaginer que cette prérogative soit déléguée à une association. En outre, cela pose la question de l'égalité avec d'autres associations qui font un travail d'insertion semblable et sont tout autant méritantes.

M. Jacques Bigot. – Il me paraît en effet important d'avoir ce débat en séance. On comprend que cela soit catastrophique pour le Gouvernement, au vue de l'audition du ministre de l'intérieur, car cela serait inclus dans les *benchmarks* réalisés par les migrants...

M. Philippe Bas, président. – Nous ne donnons donc pas une fin de non-recevoir au Gouvernement, mais nous n'adoptons pas cet amendement de suppression au stade du texte de la commission. Nous aurons également à traiter de la question de l'égalité de traitement entre les associations et, plus généralement, entre les étrangers que l'on régularise.

L'amendement COM-186 n'est pas adopté.

Article 33 quater

M. Jacques Groperrin. – L'amendement COM-21 a pour objet de supprimer l'article 33 *quater* du projet de loi, qui crée une procédure *ad hoc* de saisine du directeur académique des services de l'éducation nationale en cas de refus de scolarisation d'un enfant par le maire. Il n'y a pas lieu de prévoir des mesures d'urgence supplémentaires, dans la mesure où le préfet peut déjà intervenir grâce aux prérogatives qu'il tire de la loi.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'y suis totalement favorable, car les refus de scolarisation sont déjà traités par le droit en vigueur : le préfet se substitue au maire.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'amendement COM-156 devient sans objet.

Article 34

L'amendement COM-230 de coordination est adopté.

Article 34 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-269 propose de supprimer l'article 34 *bis* du projet de loi en raison du manque de clarté du dispositif. À l'expiration de sa carte de résident d'une durée de 10 ans, un étranger peut justifier de la régularité de son séjour pendant un délai de trois mois, notamment pour éviter des « ruptures de droit ».

L'article 34 *bis* vise à étendre ce dispositif aux cartes de séjour pluriannuelles et aux cartes de séjour temporaire. Néanmoins, l'impact de cette mesure ne semble pas suffisamment évalué.

À titre d'exemple, le titulaire d'un contrat à durée déterminée d'une durée de deux mois dispose aujourd'hui d'une carte de séjour « travailleur temporaire » d'une même durée. L'article 34 *bis* lui permettrait de séjourner trois mois supplémentaires en France, soit une durée supérieure à celle de son titre de séjour initial, ce qui n'est pas cohérent.

L'amendement de suppression COM-269 est adopté.

Article additionnel après l'article 34 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis en l'état défavorable à l'amendement COM-187 du Gouvernement. Cet amendement est important car il traite de la carte de résident des légionnaires de l'armée française. Il est toutefois très complexe. Nous n'avons pas eu le temps d'interroger le ministère des armées. Cet amendement est intéressant, mais nous ne disposons pas des éléments à ce stade pour prendre position. Renvoyons ce débat à la séance publique !

L'amendement COM-187 n'est pas adopté.

Article 35

L'amendement de coordination COM-279 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-124 concerne la carte de séjour pluriannuelle pour les victimes de traite des êtres humains et de proxénétisme. Avis défavorable. Dans les faits, cet amendement est partiellement satisfait par les amendements adoptés à l'article 32.

Je vous rappelle le dispositif retenu pour les victimes de traite des êtres humains : elles obtiennent une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » lorsqu'elles ont déposé plainte, puis une carte de résident de dix ans renouvelable après la condamnation définitive du mis en cause. En outre, avec l'adoption de l'amendement du Gouvernement à l'article 32, les victimes bénéficieraient désormais d'une carte de résident après cinq ans de résidence ininterrompue en France.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre amendement est donc partiellement satisfait.

L'amendement COM-124 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-211 porte sur le collège médical à Mayotte et ses particularités, compte tenu de la gestion de la procédure dite des « étrangers malades ». Avis favorable.

L'amendement COM-211 est adopté.

Article 36

L'amendement de coordination COM-270 est adopté.

Article 37

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-271 vise à faciliter l'accès des apatrides au service civique. Il s'agit donc d'un outil supplémentaire pour garantir leur intégration.

L'amendement COM-271 est adopté.

Article 38

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement COM-213, qui vise à prolonger l'expérimentation à Mayotte permettant de déroger à l'obligation de séparer les locaux affectés à la rétention administrative et au maintien en zone d'attente.

L'amendement COM-213 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-113 maintiendrait le droit en vigueur en Guyane s'agissant du délai dans lequel une demande d'asile devient « tardive ». L'avis est défavorable.

L'amendement COM-113 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-281 est adopté.

Article 39

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'avis est défavorable pour l'amendement COM-170, qui supprimerait une habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder à diverses coordinations dans des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, régies par le principe de spécialité législative. Je propose en revanche, avec l'amendement COM-283, de réduire le délai d'habilitation de vingt-quatre à dix-huit mois.

L'amendement COM-170 n'est pas adopté.

L'amendement COM-283 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. KAROUTCHI	216 rect.	Débat annuel sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration	Adopté
M. KAROUTCHI	26	Capacité d'accueil et d'intégration du territoire français	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er}			
M. BUFFET, rapporteur	236	Suppression de l'article 2	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO	1 rect. ter	Retrait ou refus de titre de séjour en cas de condamnation pénale	Satisfait ou sans objet
Mme EUSTACHE-BRINIO	2 rect. ter	Exclusion du concubin de la réunification familiale	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KAROUTCHI	33	Age pris en compte pour la réunification familiale	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	188	Titre de séjour pour les frères et les sœurs d'un mineur bénéficiant de la protection subsidiaire	Satisfait ou sans objet
Mme de la GONTRIE	61	Délai de délivrance de la carte de séjour d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	189	Délivrance d'une carte pluriannuelle aux frères et aux sœurs des apatrides	Satisfait ou sans objet
M. MARIE	62	Délai de délivrance de la carte de séjour d'un apatride	Satisfait ou sans objet
Article 2			
Mme EUSTACHE-BRINIO	4 rect. ter	Maîtrise de la langue française pour l'attribution des cartes de résident	Retiré
M. KAROUTCHI	32	Maîtrise de la langue française pour l'attribution des cartes de résident	Retiré
Mme MEUNIER	190	Délivrance d'un titre de séjour aux frères et aux sœurs d'un réfugié	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	237	Coordination avec la suppression de l'article 2	Adopté
M. RICHARD	210	Conditions d'octroi des cartes de séjour pluriannuelles pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	63 rect.	Délai de délivrance de la carte de résident des réfugiés	Adopté
Article 3			
Mme EUSTACHE-BRINIO	5 rect. ter	Exclusion des concubins de la réunification familiale des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides.	Retiré
Mme EUSTACHE-BRINIO	6 rect. ter	Age pris en compte pour la réunification familiale	Retiré
Mme EUSTACHE-BRINIO	7 rect. ter	Suppression de l'extension de la réunification familiale aux frères et sœurs d'un réfugié mineur	Adopté
M. KAROUTCHI	31	Suppression de l'extension de la réunification familiale aux frères et sœurs d'un réfugié	Adopté
M. LECONTE	66	Age pris en compte pour la réunification familiale	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	238	Examen médical pratiqué après l'octroi de la protection internationale pour un mineur de sexe masculin menacé de mutilations sexuelles	Adopté
M. MARIE	52 rect.	Examen médical à l'initiative du demandeur d'asile	Rejeté
M. LECONTE	51	Contenu de l'examen médical diligenté par l'OFPPRA	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 4			
M. LECONTE	50	Intégration des aspects liés au sexe dans la définition des motifs de persécution	Rejeté
Article 4			
M. BUFFET, rapporteur	250	Compétence liée de l'OFPRA pour le refus ou le retrait du statut de réfugié en cas de menace pour la sûreté de l'Etat ou de certaines condamnations	Adopté
M. KAROUTCHI	30	Compétence liée de l'OFPRA pour le refus ou le retrait du statut de réfugié en cas de menace pour la sûreté de l'Etat ou de certaines condamnations	Satisfait ou sans objet
M. BUFFET, rapporteur	252	Extension du champ d'application des clauses d'exclusion ou de cessation du statut de réfugié en cas de menace pour la sûreté de l'Etat ou de certaines condamnations	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO	8 rect. ter	Compétence liée de l'OFPRA et extension des clauses d'exclusion ou de cessation du statut de réfugié en cas de menace pour la sûreté de l'Etat ou de certaines condamnations	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	81	Remplacement de la notion de « menace grave pour la société », par celle de « menace grave pour la sûreté de l'Etat »	Satisfait ou sans objet
M. BUFFET, rapporteur	253	Prise en compte des condamnations prononcées dans des États tiers	Adopté
Mme de la GONTRIE	82	Précision de la définition de l'asile interne	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	254 rect.	Enquêtes administratives préalables à l'octroi de titres de séjour ou d'une protection internationale	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	278	Extension du champ d'application et compétence liée de l'OFPRA pour d'autres clauses d'exclusion ou de cessation du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire	Adopté
Article 5			
Mme BENBASSA	201	Suppression des dispositions relatives à la procédure devant l'OFPRA	Rejeté
Mme de la GONTRIE	83	Données quantitatives et qualitatives par pays d'origine dans le rapport annuel établi par l'OFPRA	Adopté
M. LECONTE	84 rect.	Données quantitatives et qualitatives par langue utilisée dans le rapport annuel établi par l'OFPRA	Adopté
Mme de la GONTRIE	69	Définition des pays d'origine sûrs	Adopté
M. LECONTE	67	Procédure exceptionnelle de suspension d'un pays de la liste des pays d'origine sûrs	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de la GONTRIE	85 rect.	Liste des associations de défense pouvant saisir le conseil d'administration de l'OFPRA d'une demande d'inscription ou de radiation de la liste des pays sûrs	Adopté
M. LECONTE	64	Suppression de la faculté pour l'OFPRA de statuer en procédure accélérée de sa propre initiative	Rejeté
Mme de la GONTRIE	177	Choix de la langue de demande d'asile dès l'enregistrement de la demande d'asile	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	285	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions d'envoi dématérialisée des convocations ou notifications de l'OFPRA	Adopté
M. LECONTE	157	Maintient à 120 jours au lieu de 90 jours le délai dans lequel une demande d'asile devient tardive	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	280	Obligation de procédure accélérée pour les demandeurs constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État	Adopté
M. LECONTE	65	Précision sur le critère de placement en procédure accélérée à l'initiative de la préfecture pour demande d'asile tardive	Rejeté
M. SUEUR	86	Interdiction de la procédure accélérée pour les mineurs non accompagnés	Rejeté
M. LECONTE	87	Suppression de la possibilité de convoquer un demandeur à l'entretien personnel par "tout moyen"	Rejeté
M. LECONTE	53	Envoi de documents en cas de dispense d'entretien personnel par l'OFPRA pour des raisons médicales	Rejeté
M. LECONTE	54	Pas d'influence défavorable d'une absence d'entretien pour des raisons médicales	Rejeté
M. LECONTE	88	Langue utilisée lors de l'entretien	Rejeté
Mme de la GONTRIE	48	Liste des associations pouvant accompagner le demandeur d'asile à l'entretien de l'OFPRA	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	282	Qualité du professionnel de santé pouvant accompagner le demandeur d'asile à l'entretien de l'OFPRA	Adopté
M. LECONTE	89	Suppression de la mention selon laquelle la notification de la décision de l'OFPRA peut se faire "par tout moyen"	Rejeté
M. LECONTE	49	Interdiction pour l'OFPRA de statuer sur la base exclusive d'informations restées confidentielles à l'égard du demandeur	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	91	Précision sur l'asile interne (la protection dans l'État tiers doit être non temporaire pour permettre à l'OFPRA de prendre une décision d'irrecevabilité)	Rejeté
Mme de la GONTRIE	90	Suppression de la mention selon laquelle la notification d'une décision d'irrecevabilité de l'OFPRA peut se faire "par tout moyen".	Rejeté
M. LECONTE	92	Inscription dans la loi des modalités selon lesquelles le demandeur informe l'office du retrait de sa demande	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	294	Compétence liée de l'OFPRA lors de la clôture d'une demande d'asile à l'initiative du demandeur	Adopté
M. LECONTE	93	Suppression des précisions sur la clôture d'une demande d'asile par l'OFPRA	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	284	Clôture d'une demande d'asile en cas d'abandon du lieu d'hébergement	Adopté
M. LECONTE	94	Suppression de la mention selon laquelle la notification de la décision de clôture de l'OFPRA peut se faire "par tout moyen"	Rejeté
M. LECONTE	55	Instauration d'un délai afin de distinguer demande de réexamen et demande nouvelle	Rejeté
M. MARIE	95	Suppression de la possibilité pour l'OFPRA de notifier ces décisions de cessation de la protection internationale par tout moyen	Rejeté
M. LECONTE	96	Suppression de la possibilité pour l'OFPRA de notifier ses décisions en matière d'apatridie par tout moyen	Rejeté
Articles additionnels après l'article 5			
M. BUFFET, rapporteur	286 rect.	Consécration dans la loi des missions de réinstallation de l'OFPRA	Adopté
M. KAROUTCHI	29	Signature d'une charte d'engagement à respecter les valeurs de la République par le demandeur d'asile	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	S/Amdt 295	Signature de la charte après l'octroi de la protection	Adopté
Article 6			
Mme BENBASSA	202	Suppression de l'article 6 relatif à la procédure devant la Cour nationale du droit d'asile	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	287	Maintien du délai de recours à 30 jours devant la CNDA	Adopté
M. LECONTE	158	Maintien du délai de recours à 30 jours devant la CNDA	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	181	Renvoi à un décret en Conseil d'Etat sur les modalités de saisine de la CNDA par voie de requête sommaire	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	97	Suppression de l'extension du champ des recours à juger en 5 semaines devant la CNDA (juge unique)	Rejeté
M. LECONTE	98	Augmentation à 15 jours (au lieu d'1 semaine) du délai de recours en application des articles 31, 32 et 33 de la convention de Genève devant la CNDA	Rejeté
M. MARIE	99	Suppression en cas de vidéoaudience, de la possibilité selon laquelle l'interprète puisse ne pas être physiquement présent aux côtés du demandeur mais dans la salle où se tient l'audience de la CNDA	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	288	Encadrement de la vidéoaudience à la CNDA	Adopté
M. SUEUR	100	Rétablit le droit en vigueur s'agissant de l'absence de consentement du requérant à la vidéoaudience devant la CNDA	Rejeté
M. SUEUR	101	Élargissement des cas dans lesquels la CNDA peut formuler une demande d'avis au Conseil d'Etat avant de statuer	Rejeté
Articles additionnels après l'article 6			
M. BUFFET, rapporteur	289	Décision définitive de rejet d'une demande d'asile vaut OQTF	Adopté
M. KAROUTCHI	28	Décision définitive de rejet d'une demande d'asile vaut OQTF	Satisfait ou sans objet
Mme EUSTACHE-BRINIO	10 rect. quater	Décision définitive de rejet d'une demande d'asile vaut OQTF	Satisfait ou sans objet
M. RETAILLEAU	220 rect.	Décision définitive de rejet d'une demande d'asile vaut OQTF	Satisfait ou sans objet
Article 7			
M. LECONTE	77	Coordination de la langue utilisée à l'OFPRA avec le recours devant la CNDA	Rejeté
M. MARIE	102	Suppression de la précision du défaut d'interprétariat imputable à l'OFPRA	Rejeté
M. LECONTE	78	Droit de soulever un défaut d'interprétariat à tout moment lors de la procédure pour un demandeur de bonne foi	Rejeté
M. LECONTE	79	Définition de la langue utilisée lors du recours devant la CNDA	Rejeté
M. SUEUR	71	Définition de la langue utilisée lors du recours devant la CNDA	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	290	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme de la GONTRIE	72	Préciser que la langue utilisée lors de l'entretien permet au demandeur de se faire comprendre	Rejeté
M. LECONTE	80	Extension des possibilités de contestation du choix la langue (et pas seulement uniquement lors du recours devant la CNDA)	Rejeté
Article additionnel après l'article 7			
M. LECONTE	73	Langue dans la procédure "Dublin"	Rejeté
Article 7 bis			
M. BUFFET, rapporteur	239	Suppression de l'article 7 bis	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO	11 rect. ter	Suppression de l'article 7 bis	Adopté
M. KAROUTCHI	27	Suppression de l'article 7 bis	Adopté
Article 8			
M. LECONTE	171	Suppression de l'article 8 qui prévoit de nouveaux cas dans lesquels le recours devant la CNDA n'est pas suspensif	Rejeté
Mme BENBASSA	203	Suppression de l'article 8 qui prévoit de nouveaux cas dans lesquels le recours devant la CNDA n'est pas suspensif	Rejeté
M. MARIE	103	Rétablissement du droit en vigueur sur le moment où cesse le droit au maintien sur le territoire	Rejeté
M. LECONTE	104	Suppression de certains cas dans lesquels le recours devant la CNDA n'est plus suspensif	Rejeté
M. LECONTE	105	Suppression de certains cas dans lesquels le recours devant la CNDA n'est plus suspensif (cas de placement en procédure accélérée)	Rejeté
M. LECONTE	106	Suppression du dispositif permettant au juge administratif de suspendre une mesure d'éloignement	Rejeté
Article additionnel après l'article 8			
M. BUFFET, rapporteur	272	Présence d'élus locaux dans le conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	Adopté
Article 9			
Mme BENBASSA	204	Suppression de l'article 9	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	57	Délai applicable à l'OFII pour proposer les conditions matérielles d'accueil	Adopté
M. LECONTE	68	Octroi des conditions matérielles d'accueil au cours de la procédure de demandeur d'asile	Rejeté
Le Gouvernement	182	Conditions de domiciliation d'un demandeur d'asile	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	240	Concertations pour la rédaction des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	241	Enrichissement du contenu des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile (actions mises en œuvre pour assurer l'éloignement des déboutés)	Adopté
Mme ROSSIGNOL	172	Places d'hébergement spécifique pour les femmes	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	242	Expérimentation concernant les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES)	Adopté
Mme de la GONTRIE	107 rect.	Suppression de l'orientation directive vers une région sans garantie d'un hébergement	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	243	Prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	244	Convention en vue de l'harmonisation des structures d'hébergement pour demandeurs d'asile	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	245	Conditions de maintien dans les lieux d'hébergement des déboutés du droit d'asile	Adopté
M. LECONTE	108	Suppression de l'échange d'informations entre le service intégré d'accueil et d'orientation et l'OFII	Rejeté
M. ASSOULINE	173	Inclusion de formations linguistiques dans les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile	Rejeté
M. LECONTE	109	Orientation directive des demandeurs d'asile sans garantie d'hébergement	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	110	Conditions de refus ou de retrait des conditions matérielles d'accueil	Rejeté
M. LECONTE	111	Hébergement directif des demandeurs d'asile sans garantie d'hébergement	Rejeté
M. LECONTE	70	Langue utilisée lors de l'orientation directive des demandeurs d'asile	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	246	Coordination	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	247	Compétence liée de l'OFII pour retirer les conditions matérielles d'accueil	Adopté
M. LECONTE	58	Retrait des conditions matérielles d'accueil - marge d'appréciation de l'OFII	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	59	Conditions matérielles d'accueil en cas de présentation de demandes d'asile sous des identités différentes	Rejeté
M. LECONTE	60	Suppression du refus des conditions matérielles d'accueil en cas de demande d'asile tardive	Rejeté
M. LECONTE	112	Lier les conditions matérielles d'accueil à la date d'enregistrement de la demande d'asile	Rejeté
M. KAROUTCHI	191	Délai pour l'action en paiement concernant l'allocation pour demandeur d'asile	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	248	Coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 9			
M. BUFFET, rapporteur	273	Inclusion de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et des centres d'hébergement provisoire (CPH) dans le décompte des logements sociaux de la loi "SRU".	Adopté
Article 9 bis			
M. BUFFET, rapporteur	249	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après le Titre II : Renforcer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière			
M. LECONTE	76	Coordination relatif au régime linguistique	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 10 A			
M. KAROUTCHI	218 rect.	Aide médicale d'urgence	Adopté
M. RETAILLEAU	219 rect.	Forfait pour l'AME	Satisfait ou sans objet
Article 10 A			
M. LECONTE	117	Rétablissement du jour franc en cas de refus d'entrée notifié aux frontières terrestres de la France ou à Mayotte	Rejeté
Article 10 B			
M. ASSOULINE	174	Suppression du périmètre au voisinage de la frontière terrestre dans lequel un étranger peut faire l'objet d'une procédure de non-admission sur le territoire	Rejeté
Article 10			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	56	Obligation d'informer immédiatement de ses droits l'étranger maintenu en zone d'attente	Rejeté
M. LECONTE	118	Suppression des vidéo-audiences sans accord du requérant	Rejeté
M. LECONTE	159	Interdiction du placement en zone d'attente pour les mineurs non accompagnés	Rejeté
M. MARIE	119	Suppression des vidéo-audiences sans accord du requérant (prolongation du maintien en zone d'attente)	Rejeté
Articles additionnels après l'article 10			
M. BUFFET, rapporteur	228	Augmentation de 6 à 10 heures de la durée de maintien à la disposition de la justice en zone d'attente (le temps que le Procureur faisant appel d'une décision défavorable en demande caractère suspensif)	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	231	Possibilité de relever les empreintes des personnes contrôlées dans le cadre des procédures de « refus d'entrée »	Adopté
M. RETAILLEAU	217 rect.	Durcissement des conditions d'accès au regroupement familial	Adopté
Articles additionnels avant l'article 11			
M. BUFFET, rapporteur	274	Conditionnalité de la délivrance de visas pour les ressortissants des pays non coopératifs	Adopté
M. KAROUTCHI	35	Conditionnalité de l'aide publique au développement	Retiré
M. KAROUTCHI	36	Conditionnalité de l'aide publique au développement pour les pays non coopératifs	Retiré
M. KAROUTCHI	38	Conditionnalité de l'aide publique au développement	Retiré
Article 11			
Mme BENBASSA	205	Suppression de l'article 11, qui vise à renforcer l'efficacité de certaines procédures d'éloignement.	Rejeté
M. LECONTE	132	Suppression de l'obligation de présenter une demande au titre du droit au séjour concomitamment à toute demande d'asile (coordination)	Rejeté
M. LECONTE	134	Suppression de certains cas permettant de caractériser un "risque de fuite" par la seule circonstance du maintien irrégulier sur le territoire	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE	133	Suppression de l'usage de documents falsifiés des critères permettant d'établir un risque de fuite	Rejeté
M. KAROUTCHI	46	Ajout de l'altération volontaire des empreintes comme critère permettant de caractériser un "risque de fuite"	Adopté
M. RETAILLEAU	222 rect.	Augmentation de 3 à 5 ans de la durée maximale de l'interdiction de retour prononcée en complément d'une obligation de quitter le territoire	Adopté
M. KAROUTCHI	44	Augmentation de 3 à 10 ans de la durée maximale de certaines interdictions de retour sur le territoire	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	135	Fin du caractère systématique du prononcé des interdictions de retour par le préfet	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	160	Fin du caractère systématique du prononcé de certaines interdictions de retour par le préfet	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 11			
M. RETAILLEAU	221 rect.	Réduction de 30 à 7 jours du délai de départ volontaire pouvant assortir une OQTF	Adopté
Article 12			
M. LECONTE	136	Non-application de la procédure contentieuse abrégée "à six semaine" pour contester les OQTF prises après non-renouvellement d'un titre de séjour	Rejeté
M. LECONTE	138	Extension à 2 jours ouvrés (au lieu de 48 heures) du délai de recours contre une OQTF sans délai de départ volontaire	Rejeté
M. LECONTE	139	Extension à 2 jours ouvrés (au lieu de 48 heures) du délai de recours contre une OQTF notifiée avec la rétention et du délai de contestation de ladite rétention	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	232	Précision	Adopté
M. LECONTE	161	Suppression de l'augmentation de 72 à 96 heures du délai de jugement du recours contre l'OQTF visant un étranger placé en rétention.	Rejeté
M. SUEUR	137	Suppression des vidéo-audiences sans accord du requérant (OQTF)	Rejeté
Article additionnel après l'article 12			
M. LECONTE	75	Régime linguistique (notification de l'OQTF)	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13			
M. BUFFET, rapporteur	233	Suppression de l'extension du dispositif de l'aide au retour aux étrangers placés en rétention	Adopté
Article 14			
M. SUEUR	153	Suppression de la possibilité d'assigner à résidence un étranger qui fait l'objet d'une OQTF avec délai de départ volontaire	Rejeté
Mme BENBASSA	206	Suppression de la possibilité d'assigner à résidence un étranger qui fait l'objet d'une OQTF avec délai de départ volontaire	Rejeté
Articles additionnels après l'article 15			
M. BUFFET, rapporteur	275	Information des caisses de sécurité sociale concernant les mesures d'éloignement prononcées	Adopté
Mme PUISSAT	47 rect.	Clarification de l'interdiction du placement en rétention des mineurs isolés	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	227	Encadrement à cinq jours de la durée de rétention familles avec mineurs	Adopté
Article 16			
Mme BENBASSA	207	Suppression de l'article	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	225	Rétablissement à 5 jours, au lieu de 48 heures, de la durée de la première phase de la rétention administrative.	Adopté
M. LECONTE	162	Maintien à 24 heures (et non 48 heures) du délai de recours devant le JLD pour contre la prolongation de la rétention.	Satisfait ou sans objet
M. KAROUTCHI	41	Passage de 48 heures à 5 jours pour la première phase de la rétention	Satisfait ou sans objet
M. BUFFET, rapporteur	235	Maintien de certains critères permettant de placer en rétention un étranger soumis au règlement « Dublin » (refus ou altération empreintes, dissimulation de la situation ou du parcours)	Adopté
M. KAROUTCHI	42	Maintien de certains critères permettant de placer en rétention un étranger soumis au règlement « Dublin » (refus ou altération empreintes, dissimulation de la situation ou du parcours)	Adopté
M. LECONTE	140	Interdiction générale de tout placement d'un mineur en rétention	Rejeté
M. de BELENET	215	Interdiction générale de tout placement d'un mineur en rétention	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARIE	154	Meilleure prise en compte de la vulnérabilité en rétention	Rejeté
M. LECONTE	141	Notification et l'exercice des droits en rétention	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	226 rect.	Séquençage de la rétention plus efficace	Adopté
M. LECONTE	142	Suppression de l'allongement de la durée de la rétention à 90 jours	Satisfait ou sans objet
M. LECONTE	163 rect.	Maintien à 6 heures (contre 10) du délai pendant lequel un retenu est maintenu à la disposition de la justice	Rejeté
M. SUEUR	143	Suppression des vidéo-audiences sans accord du requérant (prolongation de rétention)	Rejeté
Article additionnel après l'article 16 bis			
M. BUFFET, rapporteur	229	Facilitation des enquêtes administratives avant agrément ou autorisation d'accès des personnes extérieures aux centres de rétention	Adopté
Article 17			
Mme BENBASSA	208	Suppression de l'article	Rejeté
Article 17 ter			
M. BUFFET, rapporteur	234	Maintien à 144 heures (et non 96) de la durée de validité de l'ordonnance du JLD autorisant la visite domiciliaire d'un étranger assigné à résidence	Adopté
M. KAROUTCHI	39	Maintien à 144 heures (et non 96) de la durée de validité de l'ordonnance du JLD autorisant la visite domiciliaire d'un étranger assigné à résidence	Adopté
Article 19			
Mme BENBASSA	209	Suppression des mesures renforçant la retenue pour vérification du séjour	Rejeté
M. LECONTE	165	Retenue pour vérification du droit au séjour	Rejeté
M. LECONTE	74	Retenue pour vérification du droit au séjour	Rejeté
M. ASSOULINE	176	Retenue pour vérification du droit au séjour	Rejeté
M. LECONTE	144	Retenue pour vérification du droit au séjour	Rejeté
M. LECONTE	145	Retenue pour vérification du droit au séjour	Rejeté
M. LECONTE	164	Retenue pour vérification du droit au séjour	Rejeté
M. RICHARD	212	Extension de la sanction pénale de la fraude documentaire aux titres provisoires autorisant la présence sur le territoire à titre temporaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 19 bis A			
Le Gouvernement	183	Sanctions pénales applicables aux étrangers qui méconnaissent une mesure d'éloignement	Adopté
M. SUEUR	146	Suppression de la possibilité de détention avant la fin de la rétention	Satisfait ou sans objet
Article 19 bis			
M. BUFFET, rapporteur	223	Généralisation et systématisation de la sanction pénale d'interdiction du territoire français	Adopté
Article 19 ter			
M. BUFFET, rapporteur	224	Maintien du délit d'aide à l'entrée et au séjour des étrangers en situation irrégulière	Adopté
M. LECONTE	178	Abrogation du « délit de solidarité »	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 19 ter			
M. LECONTE	147	Interdiction des tests osseux aux fins de détermination de l'âge	Rejeté
M. RICHARD	214	Délit d'établissement de fausses attestations de domiciliation	Adopté
Article 20			
M. GROSPERRIN	15	Mobilité européenne des chercheurs	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	251	Mobilité européenne des chercheurs	Adopté
M. GROSPERRIN	16	Simplification de la définition d'entreprise "innovante"	Adopté
M. GROSPERRIN	17	Publication des critères pour les projets économiques innovants	Adopté
M. LECONTE	128	Périmètre du passeport talent	Adopté
Article 21			
M. GROSPERRIN	18	Mobilité européenne des étudiants	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	255	Mobilité européenne des étudiants	Adopté
Articles additionnels après l'article 21			
M. BUFFET, rapporteur	276	Visite médicale des étudiants	Adopté
M. GROSPERRIN	22	Visite médicale des étudiants	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 22			
M. GROSPERRIN	19	Clarification rédactionnelle concernant les jeunes au pair	Adopté
M. GROSPERRIN	20	Droits et devoirs de la famille d'accueil des jeunes au pair	Adopté
Article 23			
M. LECONTE	120	Suppression de la restriction du droit de solliciter ultérieurement un titre de séjour après un rejet d'une demande d'asile	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	291	Précision du délai dans lequel le demandeur d'asile doit solliciter son admission au séjour sur un autre fondement	Adopté
Article 24			
M. LECONTE	166	Suppression de la restriction de circulation concernant les mineurs étrangers admis au séjour à Mayotte	Rejeté
M. LECONTE	167	Substitution du terme de "parents" par "titulaire de l'autorité parentale"	Rejeté
M. LECONTE	168	Suppression d'une disposition dérogatoire prévue pour Mayotte dans la délivrance du document de circulation pour mineur étranger	Rejeté
Article 25			
M. BUFFET, rapporteur	256	Coordination	Adopté
Article 26			
M. BUFFET, rapporteur	257	Rédactionnel	Adopté
Article 26 bis A			
M. BUFFET, rapporteur	258	Association des structures du service public de l'emploi au contrat d'intégration républicaine	Adopté
Mme CANAYER	24 rect.	Conditionnalité du dispositif d'accompagnement vers l'emploi à l'assiduité de l'étranger au contrat d'accueil et d'intégration	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	259	Certification du niveau de langue	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 26 bis A			
M. BUFFET, rapporteur	277	Exigences linguistiques pour la délivrance des titres de séjour et les naturalisations	Adopté
Article 26 bis			
M. LECONTE	114	Accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile dès le dépôt de leur demande	Rejeté
Mme DEROMEDI	200	Maintien à 9 mois le délai d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile	Adopté
M. LECONTE	155	Extension à tous les étrangers du dispositif dérogatoire introduit à l'Assemblée nationale permettant aux mineurs non accompagnés de poursuivre un contrat d'apprentissage tout en faisant une demande d'asile	Rejeté
Article 26 ter			
M. BUFFET, rapporteur	292	Suppression de l'article 26 ter	Adopté
Articles additionnels après l'article 26 ter			
M. BUFFET, rapporteur	293 rect.	Création d'un fichier national biométrique des personnes déclarées majeures après leur évaluation par un département	Adopté
M. LECONTE	148	Conditions de l'admission exceptionnelle au séjour des mineurs isolés (qualification professionnelle)	Rejeté
M. LECONTE	150	Conditions de l'admission exceptionnelle au séjour des mineurs isolés (liens familiaux dans le pays d'origine)	Rejeté
M. LECONTE	149	Condition d'obtention des titres de séjour pour les mineurs isolés	Rejeté
Article 27			
M. LECONTE	169	Suppression de l'article 27	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	260	Réduction d'un délai d'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	261	Réduction du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	262	Réduction de l'habilitation à légiférer par ordonnances - obligation de réexamen de la situation de l'emploi	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 28			
M. LECONTE	121	Retrait ou renouvellement d'un titre de séjour en cas d'absence aux convocations (motif légitime)	Rejeté
M. LECONTE	151	Délai du contradictoire pour le retrait ou le refus de renouvellement d'un titre de séjour	Rejeté
Article 28			
M. ASSOULINE	179	Conditions de ressources pour l'octroi de la carte "visiteur"	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	263	Rédactionnel	Adopté
Article 29			
M. BUFFET, rapporteur	264	Durcissement des conditions de délivrance des cartes de séjour "stagiaires intragroupes"	Adopté
M. LECONTE	122	Conditions de délivrance des cartes de séjour "stagiaires intragroupes"	Satisfait ou sans objet
M. BUFFET, rapporteur	265	Durcissement des conditions de délivrance des cartes de séjour "salariés détachés intragroupes"	Adopté
M. LECONTE	129	Conditions de délivrance des cartes de séjour "salariés détachés intragroupes"	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 29			
M. LECONTE	152	Carte de séjour des titulaires d'un contrat à durée déterminée (CDD)	Rejeté
Article 30			
Mme ROSSIGNOL	180	Suppression de l'article 30	Rejeté
Le Gouvernement	184	Suppression de la notion de "titres exécutoires" pour justifier de conditions de ressources	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	266	Informations transmises à l'auteur d'une reconnaissance de filiation en cas d'opposition du procureur de la République	Adopté
Article 31			
M. LECONTE	123	Avis conforme des médecins de l'OFII pour la procédure "étrangers malades"	Rejeté
Article additionnel après l'article 31			
M. LECONTE	131	Généralisation de la carte de résident permanent	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 32			
Le Gouvernement	185	Carte de résident pour les victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme	Adopté
Mme ROSSIGNOL	195	Carte de séjour des victimes de violences conjugales	Rejeté
Mme BERTHET	23 rect.	Carte de séjour des victimes de violences conjugales ou d'un mariage forcé	Adopté
Mme ROSSIGNOL	192	Carte de séjour des victimes de violences conjugales ou d'un mariage forcé	Satisfait ou sans objet
Mme ROSSIGNOL	193	Carte de séjour des victimes de violences conjugales ou d'un mariage forcé	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 32			
Mme de la GONTRIE	125	Carte de séjour des personnes portant plainte pour des faits de trafic de stupéfiants, d'armes et d'exploitation de la mendicité	Rejeté
Mme ROSSIGNOL	194	Carte de séjour pour les personnes victimes de traite des êtres humains	Rejeté
Article 33			
M. BUFFET, rapporteur	267	Suppression de l'article	Adopté
M. LECONTE	130	Délivrance de titres de séjour en cas de « violences familiales »	Rejeté
Articles additionnels après l'article 33			
M. MARIE	126 rect.	Durée du titre de séjour de l'immigration familiale	Rejeté
M. LECONTE	127	Changement de statut	Rejeté
Article 33 bis			
M. BUFFET, rapporteur	268	Suppression de l'article	Adopté
M. MARIE	115 rect.	Statistiques sur les autorisations de travail	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	116	Statistiques sur les mineurs en rétention	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 33 bis			
M. KAROUTCHI	25 rect.	Condition de l'admission exceptionnelle au séjour	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 33 ter			
Le Gouvernement	186	Suppression de l'article	Rejeté
Article 33 quater			
M. GROSERRIN	21	Suppression de l'article	Adopté
M. LECONTE	156	Information obligatoire du maire auprès de l'Éducation nationale lorsqu'il refuse la scolarisation d'un enfant	Satisfait ou sans objet
Article 34			
M. BUFFET, rapporteur	230	Coordination	Adopté
Article 34 bis			
M. BUFFET, rapporteur	269	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 34 bis			
Le Gouvernement	187	Titre de séjour des légionnaires	Rejeté
Article 35			
M. BUFFET, rapporteur	279	Coordination	Adopté
M. MARIE	124	Carte pluriannuelle pour les victimes de traite des êtres humains et de proxénétisme	Rejeté
M. MOHAMED SOILHI	211	Collège médical à Mayotte	Adopté
Article 36			
M. BUFFET, rapporteur	270	Coordination	Adopté
Article 37			
M. BUFFET, rapporteur	271	Faciliter l'accès des apatrides au service civique	Adopté
Article 38			
M. MOHAMED SOILHI	213	Prolongation d'une expérimentation à Mayotte	Adopté
M. LECONTE	113	Maintien du droit en vigueur en Guyane s'agissant du délai dans lequel une demande d'asile devient tardive	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BUFFET, rapporteur	281	Coordination	Adopté
Article 39			
M. LECONTE	170	Suppression de l'article	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	283	Réduction d'un délai d'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté

La réunion est close à 18 h 15.

Jeudi 7 juin 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination – Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons selon la procédure de législation en commission la proposition de loi, 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. Ce texte résulte d'une proposition conjointe des présidents des deux chambres du Parlement : c'est une particularité suffisamment rare pour être notée !

Le Sénat pratique la législation en commission (désormais inscrite aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement) depuis environ trois ans. Celle-ci, d'abord expérimentale, est devenue permanente à la fin de l'année dernière à la suite d'une modification du Règlement. Le Président de la République, annonçant en juillet dernier ses projets de réforme institutionnelle, a souligné l'intérêt de cette procédure. C'est au moins un point sur lequel nous pouvons tomber d'accord...

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. – Cette proposition de loi revêt une importance particulière. Sur la forme, elle a été cosignée par le président et quatre présidents de groupe de l'Assemblée nationale, et déposée en termes identiques par le président, la troisième vice-présidente et les présidents des huit commissions du Sénat. Sur le fond, elle a notamment pour objet la mise en œuvre d'une disposition prévue par l'une des premières lois adoptées par le Parlement sous cette législature : la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Le texte correspond à une démarche de simplification. De plus en plus d'organismes extraparlimentaires, ou OEP, et d'organes consultatifs accueillent des sénateurs et des députés. Pas moins de 193 ont ainsi été dénombrés, et ce chiffre n'a cessé de croître ces

dernières années. Depuis 2014, 58 nouvelles instances concernées par la présence de parlementaires ont été créées, dont 29 pour la seule année 2016-2017.

Une telle évolution ne prêterait pas à conséquence si elle n'était pas source de complexité. La présence de parlementaires dans des organismes extraparlimentaires est prévue tantôt par la loi – c'est le cas pour 112 d'entre eux – tantôt par un acte réglementaire – pour 81 organismes. Ce n'est donc le fait ni de l'exécutif, ni du législatif, ni d'une chambre en particulier. Il est essentiel de rendre plus lisibles, plus simples et plus compréhensibles les principes régissant la présence de sénateurs et de députés dans les organismes extraparlimentaires.

Le texte a pour objet de légaliser la présence de parlementaires dans plus de 34 organismes institués par un acte réglementaire et dans une trentaine d'organismes institués par la loi.

Cette proposition de loi stimule la démarche de performance du Gouvernement en matière d'action publique. Elle s'inscrit dans l'initiative que nous avons engagée pour supprimer ou réformer les commissions et instances placées auprès de ministres et ayant pour effet d'ajouter une étape sans utilité démontrée pour la qualité des textes ou le dialogue avec les partenaires de l'administration.

Le nombre total de commissions, 670 en 2012, a diminué chaque année pour aboutir à 410 recensées en loi de finances pour 2018, soit une baisse de 40 % en cinq ans. L'objectif étant de parvenir à un chiffre inférieur à 400, nous avons identifié 25 suppressions possibles prochainement.

Le Gouvernement se réjouit des débats que suscite cette proposition de loi, modifiée à l'Assemblée nationale et que le Sénat s'apprête à enrichir. C'est une preuve de l'efficacité de notre système bicaméral. Je salue le travail de votre rapporteur, qui a permis plusieurs avancées. Ainsi, il propose de restreindre le tirage au sort aux seuls cas où l'Assemblée nationale et le Sénat ne seraient pas parvenus à se mettre d'accord sur l'application concrète du principe de parité en matière de nomination.

D'autres amendements recueilleront un avis favorable du Gouvernement, qui émettra également quelques avis de sagesse pour ne pas s'immiscer dans les discussions sur certains organismes entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Le Gouvernement présentera deux amendements. Le premier vise à réduire le nombre de parlementaires présents au Conseil supérieur de la réserve militaire, à due proportion d'une réduction globale de ses membres par un décret à paraître prochainement. Le second tend à supprimer l'article 30, relatif à l'Office franco-québécois de la jeunesse, qui relève d'une convention entre le Gouvernement français et le Gouvernement québécois. Toute modification des règles applicables à cet office binational suppose des concertations gouvernementales. Évitions de créer un incident diplomatique alors que le Président de la République est en ce moment aux côtés du Premier ministre canadien !

Cette proposition de loi doit être envisagée comme un outil au service de la démocratie et du dialogue entre le Gouvernement et le Parlement, dans le respect de la séparation des pouvoirs.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui s’inscrit dans le prolongement de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Elle a été adoptée le 24 mai dernier par l’Assemblée nationale. Nous avons dû nous contraindre à un travail d’objectivité et de distanciation, d’autant que la création de nouveaux organismes extraparlamentaires se poursuit ! On pourrait à bon droit s’interroger sur la légitimité et l’utilité de certains comités Théodule.

La présence des députés et des sénateurs au sein des organismes extraparlamentaires est une tradition républicaine qui remonte au XIX^e siècle, avec la création de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations en 1816.

Les OEP ont trois principaux objectifs : renforcer le contrôle de l’action du Gouvernement, comme le font la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou le Conseil de l’immobilier de l’État ; améliorer l’évaluation des politiques publiques, c’est la mission, par exemple, des conseils d’administration de l’ENA ou de l’Agence française de développement ; et permettre aux organismes concernés de mieux appréhender les aspirations de nos concitoyens, dans le cas notamment de l’Observatoire de la laïcité ou du Haut Conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes.

La participation des parlementaires à ces organismes extérieurs est soumise au contrôle déontologique des instances compétentes de chaque assemblée. Rendue publique, elle ne donne lieu à aucune rémunération.

Le nombre d’OEP a connu une croissance exponentielle depuis les débuts de la V^e République, passant de 17 en 1958 à 73 en 1981, 147 en 2004 et 202 aujourd’hui. Les organismes extraparlamentaires sont désormais tellement divers qu’il est quasiment impossible d’en établir une typologie cohérente : autorités administratives et publiques indépendantes, établissements publics, commissions consultatives, comités de suivi, etc.

La situation actuelle pose au moins trois difficultés. Elle accroît tout d’abord les contraintes déjà lourdes qui pèsent sur les agendas des députés et des sénateurs, au risque de pénaliser leur participation aux nombreux travaux de leur assemblée : séance plénière, commissions, délégations, structures temporaires... Elle laisse ensuite une grande marge de manœuvre au pouvoir réglementaire : environ 40 % des OEP ont été créés par décret, ce qui semble contradictoire avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. En 2017, le précédent Gouvernement a même nommé un sénateur dans l’Instance nationale du supportérisme sans l’accord préalable de son assemblée ! Enfin, elle présente des règles de nomination disparates – les sénateurs membres d’un OEP ont été désignés par leur commission, en séance publique sur proposition des commissions, ou encore par le président du Sénat.

En mars 2015, le bureau et la conférence des présidents ont approuvé les préconisations de nos collègues Roger Karoutchi et Alain Richard pour limiter la « dispersion des sénateurs dans divers organismes afin d’encourager leur participation effective aux travaux du Sénat ». En octobre 2016, le Président du Sénat a refusé de désigner des sénateurs pour siéger dans les organismes extraparlamentaires de nature réglementaire. En septembre 2017, le Sénat a adopté un amendement du président de la commission des lois au projet de loi organique pour la confiance dans la vie politique. Un principe clair et respectueux de la séparation des pouvoirs est désormais énoncé à l’article L.O. 145 du code électoral : à compter du 1^{er} juillet 2018, seule une loi peut prévoir la présence d’un député ou d’un sénateur dans un organisme extraparlamentaire. À titre transitoire, les parlementaires nommés

avant cette date dans un OEP de nature réglementaire peuvent continuer à y siéger pour la durée pour laquelle ils ont été désignés.

En mars 2018, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ont déposé deux propositions de loi identiques, dans le cadre d'une initiative commune. En vue de rationaliser les procédures de nomination des députés et des sénateurs, les membres d'un OEP seraient désormais nommés par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat, sauf disposition législative contraire. Des règles uniformes seraient fixées - respect de la parité entre les femmes et les hommes notamment. Le principe de pluralisme politique serait consacré dans la loi. Sauf mention contraire dans la loi, la désignation de suppléants au sein des OEP serait supprimée.

Il faut garantir la présence des parlementaires dans les structures où elle apparaît justifiée. Elle serait ainsi consacrée dans 33 OEP relevant aujourd'hui du pouvoir réglementaire, dont le Conseil national de l'habitat, le Conseil national de l'industrie, le Conseil d'orientation pour l'emploi, ainsi que dans 33 organismes déjà créés par la loi mais dont la composition relève aujourd'hui du domaine réglementaire, comme le Conseil supérieur de l'énergie ou le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires.

Le texte transmis au Sénat prévoit la suppression de la présence de parlementaires dans 28 OEP pour laquelle elle n'apparaît pas ou plus justifiée, dont 9 sont prévus par la loi et 19 par une disposition réglementaire. Ces suppressions sont le plus souvent justifiées par la faible activité ou l'absence d'activité des organismes correspondants, comme la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier ou la Conférence de la ruralité. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit la présence de députés et de sénateurs dans 175 organismes extraparlimentaires, contre 202 actuellement, soit une baisse de 13,8 %.

Je souhaite que l'on adopte la proposition de loi tout en poursuivant les efforts de rationalisation concernant la présence de parlementaires dans des organismes extérieurs. J'ai tenu à poursuivre la concertation engagée depuis plusieurs mois par les présidents des deux assemblées. J'ai consulté les présidents de groupe et de commission du Sénat mais également les OEP concernés par la proposition de loi - d'où il ressort que la présence des députés et des sénateurs y est particulièrement appréciée, notamment pour leur expertise politique et territoriale.

Je tiens à souligner que la proposition de loi doit être adoptée avant le 1^{er} juillet 2018 pour garantir la présence de députés et de sénateurs dans les organismes extraparlimentaires les plus utiles.

Nous allons apporter des mesures de simplification des règles de nomination et des garanties en termes de parité et de pluralisme. Je vous proposerai également de supprimer des renvois au pouvoir réglementaire et d'abroger des dispositions devenues obsolètes.

L'Assemblée nationale a souscrit à la volonté de rationalisation des organismes extraparlimentaires sans toutefois l'approfondir. Elle a maintenu sept OEP supplémentaires, dont l'Observatoire des moyens de paiement et le Conseil national des professions du spectacle, et en a supprimé quatre... qui ont vocation à se reconstituer à l'occasion de prochains projets de loi, comme le Conseil national du sport ou le Conseil national de l'insertion par l'activité économique.

La rationalisation est difficile à mettre en œuvre ! J'ai pu constater l'attachement des parties prenantes à la présence de parlementaires au sein des organismes extérieurs, même lorsque ceux-ci ne se sont pas réunis depuis plusieurs années. Néanmoins, nous devons poursuivre nos efforts suivant deux lignes directrices : d'une part, limiter la « dispersion » des parlementaires dans divers organismes et favoriser leur participation effective aux travaux de leur assemblée ; d'autre part, éviter de pérenniser dans la loi des commissions administratives consultatives qui avaient vocation être supprimées par le Gouvernement. Seule la présence de parlementaires dans les commissions consultatives les plus essentielles doit être maintenue, afin d'éviter un nouvel empilement de structures administratives. Je proposerai ainsi de supprimer la présence de parlementaires dans treize structures, dont le Comité de suivi de la loi sur la refondation de l'école de la République et l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.

Dans la plupart des cas, il s'agit non pas de supprimer des organismes mis en place par le pouvoir réglementaire, dont la grande majorité pourront continuer à se réunir sans député ni sénateur, mais de mettre fin à la présence de parlementaires là où elle n'apparaît pas nécessaire. Cette position n'empêche pas, au cas par cas et selon des conditions très strictes, d'examiner l'opportunité de créer ou de maintenir des OEP supplémentaires, comme je le proposerai pour le Conseil national de l'air. De même, il convient de prévoir la présence de suppléants lorsque c'est strictement nécessaire, comme pour le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

Je proposerai enfin que la suppression d'organismes extraparlimentaires de niveau législatif entre en vigueur non pas en 2022, mais dès le lendemain de la publication de la loi afin de supprimer dans les meilleurs délais des structures devenues inutiles ou obsolètes.

M. Philippe Bas, président. – Le dossier est assez complexe. Il faut se plonger dans les missions d'une grande variété d'organismes pour apprécier le bien-fondé de la participation des parlementaires. Je salue le travail de M. le rapporteur.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette proposition de loi s'imposait, après l'adoption de l'amendement du président Bas lors de l'examen du projet de loi organique sur la confiance dans la vie politique, faute de quoi nombre d'organismes créés par décret ne pourraient plus accueillir de parlementaires. C'est l'occasion d'une revue générale. Vaut-il mieux désigner des parlementaires ou des personnalités qualifiées choisies par les assemblées ?

La présence de parlementaires au sein de telles structures, ne l'oublions pas, fait des OEP un vrai outil de contrôle sur les politiques et sur l'utilisation des crédits.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le texte contient des points positifs, comme l'augmentation du nombre de parlementaires dans certains organes, leur présence dans d'autres où ils ne siégeaient pas ou encore l'instauration d'une règle générale pour les nominations.

Mais il contient aussi des points négatifs : la désignation par les présidents des assemblées n'est pas forcément un progrès démocratique. Le Comité des finances locales, la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD) méritent une réflexion parlementaire ! Je déplore surtout le manque d'explications quant aux critères retenus pour décider si une instance relève de la loi, du décret ou doit être supprimée. Avant de supprimer

des organismes qui ne se réunissent pas, demandons-nous pourquoi. Peut-être ne les a-t-on pas réunis ?

Il est difficile de décrypter les conséquences qui découleront de cette proposition de loi. Mais, comme nous n'avons rien repéré de vraiment rédhibitoire, notre groupe s'abstiendra.

M. Yves Détraigne. – Voilà une belle occasion de mettre de l'ordre dans une organisation ancienne et traditionnelle. Il est bon de pouvoir ainsi balayer de temps en temps l'ensemble des dispositions à revoir. Nous nous contentons trop souvent de désigner le parlementaire qui représentera le Sénat dans tel ou tel organisme, sans lui donner de feuille de route, ni lui fournir les informations dont il aurait besoin pour fournir un travail productif. Au-delà du nettoyage des dispositions, il faudrait réfléchir aux missions que nous souhaitons confier aux parlementaires que nous déléguons dans les OEP. D'expérience, je n'ai pas souvenir que l'on m'ait conseillé sur tel ou tel point. Les parlementaires désignés sont livrés à eux-mêmes. Il faudrait que la commission du Sénat la plus concernée par tel ou tel sujet définisse le message que notre assemblée souhaite transmettre par l'intermédiaire de son délégué.

M. Alain Richard. – Il s'agit d'une opération de mise en ordre qui met fin à la confusion installée entre le législatif et le réglementaire. Ces organismes constituent une excellente radioscopie de l'État. Ils représentent tous les endroits où l'État adopte des décisions ou recueille des avis pour préparer des plans ou observer des politiques en cours. C'est une occasion de nous rappeler que nous faisons partie de l'État. C'est ce que dit la Constitution.

Il existe des organismes de décision, à savoir les conseils d'administration, d'autres dont la consultation est obligatoire pour l'adoption d'un certain nombre de textes, y compris les projets de loi, d'autres enfin qui font se côtoyer des représentations variées de la société, comme par exemple le Conseil national de la transition écologique où j'ai siégé conjointement avec des experts, des représentants des collectivités locales et des associations écologiques. Nous sommes gagnants à y être représentés et l'État également.

Un point d'insatisfaction subsiste : le manque de retour vers le Parlement. Pourquoi les délégués ne feraient-ils pas chaque année à leur commission un compte rendu des sujets abordés ?

L'expérience a montré que lorsque l'on procède à la désignation par secteur de commission, le pluralisme fonctionne avec des arrondis et les deux principaux groupes se partagent en général la totalité de la représentation. Le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat pourra jouer un rôle d'aiguilleur en consultant tous les présidents de groupe.

À cela s'ajoute l'effet de silo créé par les commissions, chacune veillant avec ténacité à préserver son domaine. Par exemple, lors des discussions sur la composition du Comité des finances locales, la commission des lois chargée des collectivités locales et la commission des finances ont eu du mal à s'entendre.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La proposition de loi est l'occasion d'un travail d'inventaire utile et de rationalisation, mais elle ne prévoit pas l'information en retour le Parlement. Siégeant à la CNIL, j'ai rendu un rapport sur l'activité que j'y ai menée - assiduité et temps de travail inclus - à la présidente de la commission de la culture du Sénat. Je

rappelle que notre présence dans les OEP n'est pas prise en compte dans les règles de présence au Sénat.

Les OEP se réunissent les jours où nous sommes mobilisés au Sénat... s'ils se réunissent ! Et le Sénat et l'Assemblée nationale n'ont qu'une influence limitée sur ce point.

Monsieur Richard, vous avez utilisé une expression très juste en parlant d'une « radioscopie de l'État ». L'Assemblée nationale et le Sénat doivent développer une vision synthétique s'ils veulent procéder aux désignations extérieures dans le respect du pluralisme et le souci de trouver le parlementaire le plus expert. Pour siéger dans certains organismes, il faut des compétences techniques ou juridiques particulières. À défaut, la parole du Sénat ou de l'Assemblée nationale ne sera pas crédible.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – J'approuve l'essentiel de ce qui a été dit.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

L'article 1^{er} A est adopté sans modification.

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Grand. – Mon amendement COM-3 renvoie au règlement de chaque assemblée les règles de parité et de pluralisme pour les nominations dans les organismes extraparlamentaires (OEP), comme nous l'avons fait hier lors de l'examen de la proposition de résolution relative aux obligations déontologiques à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

La réduction annoncée du nombre de parlementaires induira une diminution du nombre de départements où les élections sénatoriales se dérouleront au scrutin proportionnel, ce qui pourrait nuire au principe de parité. Il est donc nécessaire de renvoyer ce débat au règlement de chaque assemblée, après consultation des délégations aux droits des femmes.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les dispositions sur la parité ont un fondement constitutionnel. Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat proposent un dispositif strict et précis qui prend en compte la parité pour les nominations dans les organismes extraparlamentaires. Mieux vaut trancher ce débat dès maintenant sans renvoyer au règlement de chaque assemblée. Retrait ou avis défavorable.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Tout ce qui apparaît comme un recul en matière de parité suscitera des critiques. Même avis que le rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'était sans doute pas l'intention de l'auteur qui, au contraire, souhaitait renforcer la mise en œuvre du principe de parité.

L'amendement COM-7 est retiré.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-24 simplifie les règles de parité pour les nominations dans les organismes extraparlamentaires : il supprime le renvoi à

un décret, pour s'en remettre à un accord entre les assemblées, lorsqu'il s'agit de nommer un député ou un sénateur ou un nombre impair de parlementaires.

Il ferait tomber l'amendement COM-4 de M. Grand qui concerne le cas spécifique où les parlementaires désignés dans les organismes extraparlimentaires doivent être élus dans une circonscription prédéterminée, comme par exemple les circonscriptions ultramarines.

L'exemple le plus parlant est celui du Conseil national de la mer et des littoraux qui comprend deux députés et deux sénateurs, dont au moins un député et un sénateur élus en outre-mer. Initialement, le texte ne prévoyait aucun principe de parité dans ce cas de figure. L'Assemblée nationale a fait un choix différent : il conviendrait de veiller, autant que possible, que l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes ne soit pas supérieur à un. Il s'agit d'un objectif relativement souple.

Enfin, je précise, qu'en pratique, il est très rare que les membres d'un OEP soient obligatoirement issus d'une circonscription prédéfinie.

Il me semble préférable d'en rester au texte de l'Assemblée nationale sur ce point.

M. Jean-Pierre Grand. – Dans sa rédaction actuelle, le texte de l'Assemblée nationale prévoit des nominations paritaires dans les organismes extraparlimentaires. Cette règle se heurtera au principe de pluralisme des nominations fixé à l'article 1^{er} bis de la proposition de loi. Dans les départements comptant trois sénateurs, dont deux de la majorité et un de l'opposition, la désignation de deux sénateurs dans un OEP dépendra du sexe de l'opposant, qui imposera ainsi le choix du sénateur de la majorité. Un examen des récentes nominations au sein des commissions départementales de répartition des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) montre les difficultés rencontrées en cette matière.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – L'amendement COM-24 du rapporteur satisfait l'objectif visé par M. Grand. Avis favorable à l'amendement COM-24. Avis défavorable à l'amendement COM-4.

M. Alain Richard. – Nous siégeons en formation législative et nos travaux préparatoires sont essentiels en vue de l'application du texte. L'expression « les assemblées » reste très impersonnelle quand il s'agit de conduire des procédures précises de nomination dans les organismes extraparlimentaires. Mieux vaudrait utiliser l'expression « les présidents des deux assemblées », car qui d'autre qu'eux peut jouer ce rôle de sélection entre plusieurs candidats pour un même OEP ?

M. Philippe Bas, président. – Certaines nominations procèdent des commissions, selon l'article 2 de la proposition de loi.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Tout à fait. La vision est plus large car les nominations dans les OEP pourront être effectuées par les présidents des assemblées, les commissions permanentes et l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'où le terme générique employé à l'article 1^{er}.

M. Alain Richard. – Le travail d'ajustement pour trouver un accord établissant la parité relèvera-t-il des présidents des assemblées ou des présidents de commission ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La pratique montre qu’il se fera surtout sous l’égide des présidents des assemblées, en impliquant les commissions le cas échéant.

M. Alain Richard. – Il faudra par exemple désigner un député et un sénateur pour la quarantaine d’organismes qui entrent dans le champ de la commission des lois. Les présidents des deux commissions devront trouver un accord. Dans 20 cas, l’Assemblée nationale proposera une femme et le Sénat un homme, et inversement dans 20 autres cas. Il faudra que quelqu’un soit chargé de conclure cet accord. Il est gênant de ne pas préciser qui des présidents des assemblées ou des présidents des commissions le fera...

M. Philippe Bas, président. – Il ne s’agit pas d’un ajustement d’ensemble, mais il faudra trouver un accord organisme par organisme. Bien sûr, il serait souhaitable que le principe de parité vaille de manière générale. La rigidification de la procédure conduirait sans doute à des impasses...

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-24 précise qu’à défaut d’accord entre les deux assemblées, il y aura un tirage au sort.

L’amendement COM-4 est retiré.

L’amendement COM-24 est adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis

M. Jean-Pierre Grand. – Mes amendements COM-5 à l’article 1^{er} bis, COM-6 à l’article 2, et COM-7 à l’article 3, sont de cohérence avec l’amendement COM-4. Je les retire.

Les amendements COM-5, COM-6 et COM-7 sont retirés.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-25 rend plus lisible l’article 1^{er} bis de la proposition de loi qui concerne le respect du pluralisme politique dans les nominations au sein des organismes extraparlimentaires (OEP). En réalité, cet article consacre au niveau législatif des garanties inscrites dans le règlement de chaque assemblée.

Le groupe RDSE fait également une proposition intéressante mais qui conserverait un renvoi complexe au premier alinéa de l’article 1^{er} de la proposition de loi. Demande de retrait de l’amendement COM-15.

Mme Josiane Costes. – L’article 1^{er} bis a été introduit à l’Assemblée nationale à l’initiative du rapporteur et des groupes La République en Marche et La France insoumise. Les nominations au sein des OEP sont réparties entre toutes les tendances politiques représentées au Parlement. Cependant, le texte manque de clarté et favorise la reproduction de la « configuration politique » des assemblées. Le règlement du Sénat mentionne quant à lui la « représentation proportionnelle des groupes ». Nous proposons d’utiliser la notion de « représentation des groupes » et de prendre en compte les parlementaires non-inscrits. L’amendement du rapporteur n’est pas satisfaisant, car il se contente de faire référence à la « configuration politique ». Nous préférons notre rédaction !

M. Christophe Castaner, secrétaire d’État. – Même avis que le rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaiterais faire une remarque purement grammaticale. L'amendement COM-25 mentionne que « l'ensemble des désignations effectuées (...) par l'Assemblée nationale et le Sénat s'efforce de respecter leur configuration politique respective ». Mieux vaudrait écrire : « L'Assemblée nationale et le Sénat s'efforcent de respecter leur configuration politique respective pour l'ensemble des désignations effectuées dans les organismes extérieurs au Parlement ».

M. Philippe Bas, président. – Je vous rejoins cher collègue : une désignation ne peut pas « s'efforcer »...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je préfère la rédaction de l'amendement COM-15 du groupe RDSE, plus proche de ce qui devrait se passer dans nos assemblées.

Mme Josiane Costes. – Il correspond mieux à la réalité sénatoriale.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, acceptez-vous la rectification suggérée par M. Sueur ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Oui.

L'amendement COM-25, ainsi rectifié, est adopté.

L'amendement COM-15 devient sans objet.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-26, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-27, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-28 supprime l'article 6, donc la présence des parlementaires au sein de la Commission de concertation du commerce, qui se réunit peu.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Cette commission ne doit pas être confondue avec le Comité d'examen des pratiques commerciales. Sagesse.

L'amendement COM-28 est adopté.

En conséquence l'article 6 est supprimé.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-29, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 9

M. Loïc Hervé, rapporteur. – En l'état du droit, un député et un sénateur siègent au sein du Conseil national de l'habitat. Ils ont chacun un suppléant. L'article L.O. 145 du code électoral, combiné au texte de la proposition de loi, supprimerait la présence de suppléants dans cet OEP. L'amendement COM-17 de M. Richard vise à les maintenir, notamment parce que les autres membres du collège ont également un suppléant. Avis favorable.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Même avis.

L'amendement COM-17 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement rédactionnel COM-30, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Alain Richard. – L'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement comprend actuellement un député et un sénateur et deux suppléants pour chacun d'eux. La proposition de loi ne prévoit pas de suppléant. L'amendement COM-18 a pour objet d'en prévoir un pour chaque parlementaire.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis favorable. Cet observatoire a par exemple recensé en 2015 les dossiers techniques amiante de 20 000 établissements scolaires et évalué leurs conditions de mise en œuvre.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Avis favorable.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-31 supprime la présence de parlementaires au sein de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Le secrétariat de cet Observatoire est assuré par le Conseil économique, social et environnemental et non par l'État. Par conséquent, sagesse.

L'amendement COM-31 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

L'amendement de coordination COM-32, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

L'article 18 est adopté sans modification.

Article 19

L'amendement de suppression COM-33, accepté par le Gouvernement, est adopté.

En conséquence, l'article 19 est supprimé.

Article 19 bis

L'amendement de clarification COM-34, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 20

L'amendement rédactionnel COM-35, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 21

L'article 21 est adopté sans modification.

Article 22

L'article 22 demeure supprimé.

Article 23

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-36 supprime des précisions inutiles concernant le Haut Comité de la qualité de service dans les transports.

L'amendement COM-36, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

L'article 24 est adopté sans modification.

Article 25

L'article 25 est adopté sans modification.

Article 26

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-37 supprime l'article 26.

Il semble préférable de ne pas donner de fondement législatif au comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative.

Ses missions pourraient être utilement exercées par le Haut Conseil à la vie associative, dans lequel siège des parlementaires.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Avis défavorable. Le Haut Conseil à la vie associative a une mission d'expertise juridique, tandis que le comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative doit donner un avis sur la répartition des financements et l'octroi des subventions aux associations. C'est ce qui explique pourquoi les compositions des deux organes sont différentes : le premier regroupe des juristes, des comptables, des sociologues, tandis que le second regroupe des représentants du monde associatif et des ministères en charge du secteur associatif. Il me semble important de conserver la présence de parlementaires dans le comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage l’avis du Gouvernement. Cette présence des parlementaires n’est pas superflue quand on connaît l’importance de la vie associative au niveau local.

M. Jean-Yves Leconte. – Lorsque la réserve parlementaire a été supprimée, nous nous sommes battus pour préserver vingt millions d’euros et les flécher vers ce fonds. Il serait paradoxal de supprimer maintenant toute présence parlementaire permettant de contrôler son usage...

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Ma proposition est simplement d’encourager le Gouvernement à fusionner le Haut Conseil à la vie associative et le Comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative.

L’amendement COM-37 est adopté.

En conséquence, l’article 26 est supprimé.

Article 27

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Compte tenu de la faible activité de la Commission nationale des services, il paraît inopportun de lui donner un fondement législatif et de maintenir la présence de parlementaires en son sein. Cette commission pourra ainsi être supprimée par voie réglementaire. C’est l’objet de mon amendement COM-38.

M. Christophe Castaner, secrétaire d’État. – Sagesse.

L’amendement COM-38 est adopté.

En conséquence, l’article 27 est supprimé.

Article 28

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La proposition de loi prévoit que les parlementaires membres de la Commission supérieure de codification appartiennent à la commission des lois de leur assemblée.

Pour plus de simplicité, mon amendement COM-39 supprime cette précision et applique les règles de droit commun prévues à l’article 2 de la proposition de loi, selon lesquelles la désignation de parlementaires au sein d’organismes extérieurs au Parlement relève de la compétence des présidents des deux assemblées. En outre, pour plus de lisibilité, cet amendement inclut les dispositions relatives à la Commission supérieure de codification au sein du code des relations entre le public et l’administration.

M. Christophe Castaner, secrétaire d’État. – Ces clarifications sont utiles. Avis favorable.

M. Alain Richard. – Je dois me déporter pour ce vote, au regard de mon fort attachement à la Commission supérieure de codification.

M. Philippe Bas, président. – Nous en prenons acte. Nous aurons bientôt un registre des déports recensant ce type de décisions.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 29

L'amendement rédactionnel COM-40, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 30

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – L'amendement COM-22 supprime l'article 30 qui précise que le conseil d'administration de l'Office franco-québécois pour la jeunesse comprend parmi ses membres un député et un sénateur.

En effet, ce conseil est régi par l'article 6 de l'Entente entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec de décembre 2011. Il est prématuré de modifier la composition du collège sans concertation préalable avec le Québec.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis défavorable.

L'article 30 garantit la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ). Cet article a fait l'objet d'un accord entre les présidents des deux assemblées et a été adopté sans difficulté par l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement souhaite le supprimer en affirmant que l'OFQJ n'est pas assimilable à un organisme extraparlamentaire et que le député qui en est membre y siège en tant que personnalité qualifiée, non en tant que parlementaire.

Ce genre de raisonnement conduirait le Gouvernement à contourner l'article L.O. 145 du code électoral, qui dispose que seule la loi peut prévoir la présence d'un parlementaire dans un organisme extérieur. Implicitement, on comprend aussi que le problème réside dans la nomination d'un député et d'un sénateur à l'OFQJ alors, qu'aujourd'hui, n'y siège qu'un député. La France a un régime bicaméral, à la différence du Québec, il est donc normal de prévoir la présence d'un député et d'un sénateur français au sein de cette instance.

On pourrait proposer à nos amis québécois de créer une seconde chambre, peut-être le Président de la République leur fera-t-il cette proposition lors de son voyage au Canada ?

M. Philippe Bas, président. – En France, comme au Québec, il y a un seul Parlement, mais en France il est composé de deux chambres. Pour représenter le Parlement, il faut désigner un député et un sénateur au sein de l'Office français québécois pour la jeunesse.

J'espère que le Gouvernement défendra également cet esprit de bicamérisme !

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

L'article 30 est adopté sans modification.

Article 31

L'article 31 est adopté sans modification.

Article 32

L'article 32 est adopté sans modification.

Article 33

L'article 33 est adopté sans modification.

Article 34

Mme Françoise Laborde. – L'Observatoire de la laïcité a été créé par un décret de mars 2007. Il n'a été cependant installé qu'en avril 2013. J'ai eu l'honneur d'y représenter le Sénat jusqu'en 2017. Je remercie le président Gérard Larcher de n'avoir nommé aucun sénateur lorsque notre ancien collègue Hugues Portelli a démissionné et lorsque j'ai décidé, de manière volontaire, de ne plus y siéger.

Outre son président, cet organisme comprend sept membres issus des ministères de la justice, de l'intérieur, de la fonction publique, de l'éducation – qui possèdent des compétences juridiques et techniques indiscutables mais qui ne devraient pas, selon moi, participer aux votes pour ne pas être juge et partie –, dix personnalités qualifiées, dont beaucoup sont également fonctionnaires, et enfin deux députés et deux sénateurs.

Le poids des parlementaires est donc réduit à la portion congrue. En conséquence, l'amendement COM-16 supprime la présence des parlementaires au sein de l'Observatoire.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – J'entends les critiques formulées par Mme Laborde à l'égard du fonctionnement de l'Observatoire de la laïcité. Néanmoins, il me paraît utile que le Parlement fasse entendre sa voix au sein de cette instance, dont la mission est, je cite, « d'assister le Gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité dans les services publics ». Nous ne pouvons pas laisser un tel sujet aux fonctionnaires et aux experts liés au pouvoir exécutif. Retrait ?

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Même avis.

Mme Françoise Laborde. – Cet amendement était avant tout un amendement d'appel pour poser la question du rôle des parlementaires au sein des organismes extérieurs. Je le retire.

Lors de la mise en place de cet Observatoire, j'ai demandé à en faire partie pour faire entendre ma voix. Je me suis longtemps posé la question de savoir s'il valait mieux démissionner ou continuer de participer à ses travaux. J'ai fait le choix de démissionner et je continuerai à exprimer mes opinions sur la laïcité, mais cette fois-ci de l'extérieur.

L'amendement COM-16 est retiré.

L'article 34 est adopté sans modification.

Article 34 bis

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-41 supprime l'article 34 *bis* de la proposition de loi. L'activité du Conseil national des professions du spectacle est très faible, il ne tient qu'une réunion par an. Abstenons-nous de lui donner un fondement législatif.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Je comprends votre approche pragmatique mais cette instance est la seule que peut consulter le Gouvernement en matière de spectacle vivant. Il a déjà joué un rôle important lors de précédentes crises et a contribué à atténuer les tensions. Avis défavorable.

L'amendement COM-41 est adopté.

En conséquence, l'article 34 bis est supprimé.

Article 34 ter

L'article 34 ter est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 34 ter

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le problème de la pollution de l'air se pose avec une acuité grandissante. Il retient chaque jour davantage l'attention des responsables politiques, de la communauté scientifique et de nos concitoyens. En Haute-Savoie, l'enjeu est crucial. Le Sénat a d'ailleurs créé une commission d'enquête sur le sujet.

Après l'injonction faite au Premier ministre par le Conseil d'État, le 12 juillet dernier, de prendre les mesures nécessaires pour réduire la pollution de l'air dans les zones les plus affectées, la Commission européenne a annoncé, le 17 mai, sa décision de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la France et cinq autres États membres pour non-respect des plafonds de dioxyde d'azote et pour manquement à l'obligation de prendre des mesures de prévention.

L'urgence et la sensibilité politique de ce problème justifient pleinement la consécration législative du Conseil national de l'air et la présence de parlementaires en son sein. C'est l'objet de l'amendement COM-42. Je précise qu'un député y siège en qualité d' élu local, non de parlementaire. Il convient de garantir la présence des députés et des sénateurs dans cet organisme.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Sagesse. Ce conseil ne s'est réuni qu'une fois par an entre 2014 et 2016...

L'amendement COM-42 est adopté et devient article additionnel.

M. Jean-Yves Leconte. – Les amendements COM-2 rectifié *bis*, COM-11 rectifié *bis* et COM-21 rectifié visent à maintenir la présence de parlementaires au sein de la commission nationale des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Certains prévoient spécifiquement la présence de deux députés et deux sénateurs représentant les Français établis hors de France, ce qui n'est pas le cas de mon amendement.

Ces bourses, pour un coût de 100 millions d'euros, aident les familles françaises établies hors de France à scolariser leurs enfants dans des établissements scolaires français : 21 000 enfants en bénéficient.

La commission nationale des bourses se réunit deux fois par an, après plus de 130 réunions dans les ambassades et les consulats. Il importe que les parlementaires continuent à suivre la mise place de cette politique d'aide aux élèves. Le Président de la République vient d'ailleurs d'annoncer une réforme de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dont l'un des enjeux est de renforcer l'accessibilité des écoles françaises à l'étranger.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La commission nationale des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger donne un avis global sur les critères de délivrance des bourses pour les étudiants des lycées français, établit le périmètre des lycées concernés, et donne un avis sur les propositions d'attribution de bourses des commissions locales placées auprès des postes diplomatiques ou consulaires. Le montant annuel des bourses s'élève à environ 105 millions d'euros, pour un montant moyen de 4 000 euros par élève.

La commission nationale comprend 23 membres, dont deux députés et deux sénateurs, quatre représentants des associations de parents d'élèves, deux représentants des associations de Français établis hors de France.

J'émet un avis défavorable à ces amendements et donc au maintien de parlementaires dans cette commission. Après de larges consultations, les présidents des deux assemblées n'ont pas retenu dans leur proposition de loi cette commission de nature réglementaire. En revanche, je donnerai un avis favorable aux amendements à l'article 69 qui prévoient la présence de parlementaires supplémentaires au conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui définit les grandes orientations de ce système boursier. Je suis très réservé sur l'opportunité pour un parlementaire de se prononcer sur des dossiers individuels de délivrance de bourse.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Même avis.

M. Jean-Yves Leconte. – Je trouve la position de notre rapporteur surprenante au regard de sa position sur le Conseil national de l'air... La suppression de la présence des parlementaires dans cette commission nationale n'a été précédée d'aucune concertation.

Je précise que le conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger n'a pas vocation à se prononcer sur les bourses scolaires. La commission nationale des bourses fixe les lignes directrices et ne se saisit des dossiers individuels que s'il y a une difficulté particulière d'application. Ces instances constituent bien l'outil de contrôle d'une politique votée par le Parlement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage la position de M. Leconte. Je voterai son amendement. Par contre, je suis défavorable aux amendements qui réservent la présence dans cette commission aux parlementaires représentant les Français de l'étranger.

Si l'on réservait les affaires relatives à la Corse aux élus de la Corse, celles sur la montagne aux élus de la montagne, celles sur l'outre-mer aux élus de l'outre-mer, ce serait une grave dérive ! Tous les parlementaires représentent la Nation et la République.

Les amendements COM-2 rectifié bis, COM-11 rectifié bis et COM-21 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Jean-Yves Leconte. – Notre rapporteur ayant déjà fait état de son souhait de ne pas contrôler l'action du Gouvernement dans les domaines concernant nos compatriotes établis à l'étranger, je ne vois pas d'intérêt à exposer plus longtemps l'amendement COM-12 rectifié bis.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Les amendements COM-12 rectifié bis et COM-20 rectifié visent à consacrer, au niveau législatif, l'existence de la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger et la présence en son sein de deux députés et de deux sénateurs.

Instituée par le décret du 19 mai 1992, cette instance comprend un député et un sénateur représentant les Français établis hors de France. Elle est consultée sur la répartition des crédits sociaux et d'assistance du ministère des affaires étrangères, ainsi que sur la fixation des plafonds de ressources mensuelles en deçà desquels les Français établis hors de France peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle. Ces sujets ne me semblent pas requérir la présence de parlementaires. Elle va, en outre, à l'encontre de la volonté de rationalisation qui préside à la proposition de loi. J'y suis, en conséquence, défavorable.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Sagesse.

M. Jean-Yves Leconte. – Je m'attendais à cette réponse... Pourtant, mon amendement, comme celui que j'ai précédemment déposé, aurait eu l'utilité d'inscrire dans la loi des politiques par trop remises en cause. Je m'étonne, en outre, que nous supprimions sciemment le contrôle du Parlement sur des budgets qu'il vote. Pour défendre le maintien de l'action sociale au bénéfice des Français de l'étranger, il convient, me semble-t-il, de conserver la supervision du Parlement en la matière.

Les amendements COM-12 rectifié bis et COM-20 rectifié ne sont pas adoptés.

Article 35

L'article 35 est adopté sans modification.

Article 36

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Le Conseil consultatif des terres australes et antarctiques françaises n'est pas un organisme extraparlamentaire comme les autres, puisqu'il est chargé de contrôler l'administration de ces territoires par l'administrateur supérieur nommé par décret en conseil des ministres. Il est non seulement indispensable de maintenir la présence d'élus de la Nation au sein de cette instance, mais également qu'ils puissent être suppléés en cas de nécessité. Tel est l'objet de mon amendement COM-43.

L'amendement COM-43, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 37

L'article 37 demeure supprimé.

Article 38

L'amendement rédactionnel COM-44, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 39

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-45 supprime la présence d'un député et d'un sénateur au sein de l'Observatoire de la récidive et de la désistance, qui apparaît redondant avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, au sein duquel des parlementaires siègent déjà.

Initialement, ces deux organismes devaient d'ailleurs être fusionnés, comme l'indique le rapport de notre ancien collègue Jean-René Lecerf sur le projet de loi devenu loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Je ne suis pas tout à fait certain que ces deux observatoires soient parfaitement redondants, raison pour laquelle je m'en remets à la sagesse de la commission.

L'amendement COM-45 est adopté.

En conséquence, l'article 39 est supprimé.

Article 40

L'article 40 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 40

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-14 prévoit que des parlementaires siègent au sein de l'Observatoire national de la politique de la ville. Je n'y suis pas favorable : nous consacrons déjà la présence de parlementaires au sein du Conseil national des villes, dont les membres du bureau siègent de plein droit au sein de l'observatoire précité. Créée en 2014, cet Observatoire s'ajoute aux multiples structures chargées de l'élaboration de la politique de la ville. Est-il utile ?

L'amendement COM-14, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement COM-10 prévoit la présence de parlementaires au sein du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Compte tenu de l'importance des missions confiées à l'ANRU et des moyens considérables qui lui sont attribués – près de 12 milliards d'euros dans le cadre du programme national de rénovation urbaine –, cette proposition me semble effectivement opportune.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – L'ANRU doit prochainement faire l'objet d'une réforme. Je demande en conséquence le retrait de cet amendement et, à défaut, y serai défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Je le maintiens ! Nous verrons bien ensuite comment intégrer cette disposition à la réforme de l'ANRU.

L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.

Article 41

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-46 répond à une préoccupation précédemment évoquée portant sur la vie associative.

Au lieu de laisser se multiplier des commissions consultatives, redondantes, il est proposé de confier au Haut Conseil à la vie associative les missions exercées par le Comité consultatif du fonds pour le développement de la vie associative.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Par cohérence avec ma précédente intervention, j'y suis défavorable.

M. Alain Richard. – Je partage la position du ministre.

L'amendement COM-46, repoussé par le Gouvernement, est adopté.

L'article 41 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 42

L'article 42 est adopté sans modification.

Article 43

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'article 43 de la proposition de loi garantit la présence d'un député et d'un sénateur dans chacune des formations spécialisées du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. Mon amendement COM-47 précise dans la loi le nombre de formations spécialisées et, partant, celui des parlementaires siégeant dans cet organisme. En l'absence d'une telle précision, le pouvoir réglementaire serait habilité à créer de nouvelles formations spécialisées et, ainsi, à accroître le nombre de parlementaires au sein de cette instance, ce qui serait contraire à l'article L.O. 145 du code électoral.

L'amendement COM-47 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de la commission.

L'article 43 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 44

L'article 44 demeure supprimé.

Article 45

L'article 45 est adopté sans modification.

Article 46

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – L'amendement COM-23 concerne le Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM), dont l'effectif sera bientôt divisé par deux. Par cohérence, la représentation des parlementaires peut d'ores et déjà être ramenée à un député et un sénateur, au lieu de deux députés et deux sénateurs.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La réforme du CSRM s'accompagnera d'une réduction du nombre de ses membres de 79 à 36. La réduction proportionnelle de nombre de parlementaires qui en sont membres a été adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de programmation militaire. Le Sénat l'a supprimée, estimant que le sujet relevait de la présente proposition de loi. Je ne vois, pour ma part, aucune objection à la réduction du nombre de parlementaire dans le CSRM.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 46 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 47

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-48 rectifié attache des suppléants aux parlementaires qui siègent au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'amendement COM-48 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 47 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 48

L'amendement rédactionnel COM-49, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 48 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 49

L'article 49 est adopté sans modification.

Article 50

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-50 prévoit que le Conseil supérieur de l'énergie compte, parmi ses membres, autant de députés que de sénateurs.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Je comprends la logique qui anime votre proposition. Elle risque hélas de provoquer un déséquilibre au sein du Conseil supérieur de l'énergie au détriment des collectivités territoriales. Je m'en remets en conséquence à la sagesse de la commission.

M. Alain Richard. – Le bicamérisme n'impose nullement la parité ! En d'autres circonstances, la Constitution impose d'ailleurs le respect de la proportion entre l'effectif de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, soit environ trois pour deux...

M. Philippe Bas, président. – Principe difficilement transposable au cas d'espèce...

L'amendement COM-50 est adopté.

L'article 50 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 51

L'article 51 est adopté sans modification.

Article 52

L'article 52 est adopté sans modification.

Article 52 bis

L'amendement rédactionnel COM-51, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 52 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 53

L'article 53 est adopté sans modification.

Article 54

L'article 54 est adopté sans modification.

Article 55

L'article 55 est adopté sans modification.

Article 56

L'amendement rédactionnel COM-52, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 56 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 56 bis

L'article 56 bis est adopté sans modification.

Article 57

L'article 57 est adopté sans modification.

Article 58

L'article 58 est adopté sans modification.

Article 59

L'article 59 est adopté sans modification.

Article 60

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'article 60 prévoit la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre. Elle est déjà garantie par le projet de loi de programmation militaire. Par coordination, mon amendement COM-53 supprime cet article.

M. Philippe Bas, président. – Il aurait été préférable, car plus cohérent, de supprimer cette disposition du projet de loi de programmation militaire et de la maintenir dans la présente proposition de loi.

L'amendement COM-53, accepté par le Gouvernement, est adopté.

En conséquence, l'article 60 est supprimé.

Article 61

L'article 61 est adopté sans modification.

Article 62

L'amendement de coordination COM-54, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 62 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 63

L'article 63 est adopté sans modification.

Article 64

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-71 supprime la mention de la tutelle du ministre en charge des transports sur l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

L'amendement COM-71, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'amendement de précision COM-55, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 64 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 65

L'article 65 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 65

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-72 rectifié, en discussion commune avec les amendements COM-9 et COM-8 rectifié, prévoit que les parlementaires élus dans le département sont associés aux travaux de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Afin de ne pas porter atteinte aux équilibres de celle-ci, ils n'auraient pas voix délibérative.

Les amendements COM-9 et COM-8 rectifié prévoient, quant à eux, que des parlementaires siègent au sein des CDCI en tant que membres de plein exercice. L'amendement COM-8 rectifié propose la présence de l'ensemble des députés et des sénateurs élus dans le département si celui-ci compte moins de cinq parlementaires. S'il en compte plus de cinq, deux députés et deux sénateurs seraient désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat. L'amendement COM-9 prévoit la présence d'un député et d'un sénateur élus dans le département, désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Les CDCI établissent et tiennent à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Elles sont chargées de formuler toute proposition tendant à renforcer cette coopération et de rendre des avis sur l'évolution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles sont exclusivement composées d'élus locaux, choisis par leurs pairs. Intégrer des parlementaires avec voix délibérative pourrait remettre en cause des équilibres fragiles. J'y suis donc défavorable, au bénéfice de mon amendement COM-72 rectifié de compromis, qui associe tous les parlementaires élus dans le département aux travaux de la CDCI, sans voix délibérative, en l'inscrivant dans la loi.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – La vertu des CDCI est, à mon sens, de rassembler des acteurs locaux, qui décident de leur avenir hors du regard, certes bienveillant, des parlementaires. Cette liberté constitue une revendication forte des territoires. Bien que l'amendement du rapporteur constitue une solution de compromis, j'y suis défavorable. Il faut faire confiance aux acteurs locaux !

M. Jean-Pierre Grand. – Je crois fermement à l'intérêt de la présence de parlementaires au sein des CDCI. À l'occasion de la révision récente de la carte intercommunale, des maires nous ont interpellés sur des cas de fusion à marche forcée sous la pression des préfets, alors que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a expressément prévu la possibilité de dérogations au seuil de 15 000 habitants. Les maires se trouvent dépourvus de soutien ; en ce sens, il serait utile que les parlementaires veillent, sur le terrain, à la bonne application de la loi. Comment, pour un élu local, s'opposer au préfet qui a sur son bureau des demandes de subventions ? D'autant que la réserve parlementaire a été supprimée. Il conviendrait donc, à tout le moins, que le Gouvernement envoie aux préfets des instructions fermes.

M. François Bonhomme. – Les fusions issues de la loi NOTRe ont donné lieu à des pratiques critiquables de la part de préfets partiaux, qui invitaient chaleureusement les élus à... obéir. Je ne vois aucune raison pour que des parlementaires, notamment les sénateurs, représentants des territoires, ne puissent siéger dans les CDCI. Leur présence constituerait un élément appréciable d'équilibre. Une voix délibérative ne me choquerait pas, du reste.

M. Jean-Yves Leconte. – Ces amendements répondent à la préoccupation de nombreux élus. Je regrette que les besoins exprimés par l'ensemble des sénateurs représentant les Français de l'étranger n'aient, eux, pas été entendus...

M. Jean-Pierre Sueur. – La position de notre rapporteur, qui propose la présence de parlementaires dans les CDCI sans voix délibérative, me semble la voie de la sagesse. Je me permets un bref aparté : notre réunion est filmée et retransmise. Or je reçois à l'instant un message nous reprochant la consultation frénétique de tablettes lors de notre réunion. J'en précise donc la raison : les documents de travail de notre commission sont dématérialisés, afin

d'éviter toute consommation excessive de papier. Nous faisons donc une utilisation louable de l'outil numérique !

M. Philippe Bas, président. – Je me réjouis que les travaux du Sénat soient si attentivement suivis !

M. Jacques Bigot. – Je partage également l'avis de notre rapporteur, fidèle au souci exprimé par le Président de la République que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement... La CDCI est présidée par le préfet ; elle peut certes adopter des amendements au projet soumis par celui-ci, mais il est souvent difficile de dégager la majorité qualifiée requise. La présence de parlementaires permettrait à tout le moins de contrôler l'application de la loi sur les territoires.

M. Henri Leroy. – Effectivement ! Il me semble indispensable que les élus locaux se sentent soutenus par le Parlement. En ce sens, il ne m'apparaît pas choquant que les parlementaires aient voix délibérative au sein de la CDCI.

Mme Agnès Canayer. – La proposition du rapporteur permettra aux parlementaires du département d'être informés des décisions prises par la CDCI. Dans cette perspective, il n'apparaît pas utile qu'ils disposent d'une voix délibérative.

M. Yves Détraigne. – Si nous ne voulons pas d'un Parlement hors sol, ses membres doivent pouvoir participer aux CDCI, d'autant qu'avec le non-cumul des mandats, on ne peut les accuser d'avoir une vision partisane des enjeux de leur département.

M. Alain Richard. – L'anecdote racontée par notre collègue Jean-Pierre Sueur me rappelle une mésaventure récente, où il me fut reproché la marque étrangère de mon ordinateur de travail...

La proposition de notre rapporteur est la seule possible : la CDCI statuant à la majorité qualifiée, le vote des parlementaires pourrait créer un déséquilibre. Quoi qu'il en soit, les réunions des CDCI sont publiques.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Comme ancien maire et président d'EPCI, je puis vous indiquer que si la CDCI est effectivement publique, encore faut-il savoir qu'elle se tient ! Certains parlementaires, dont je suis, du fait de leur mandat local non exécutif, sont membres d'une CDCI : ils œuvrent concrètement à l'émergence d'un consensus au sein de cette instance.

Je profite de notre débat et de la présence de M. le secrétaire d'État pour déplorer que, depuis la fin du cumul des mandats pour les parlementaires, certains préfets n'hésitent plus à convoquer des réunions où sont conviés des parlementaires le mardi, mercredi ou jeudi, jours de séance au Parlement. Je m'en suis ému auprès du préfet de mon département, du ministre de l'intérieur et du Président du Sénat. Cette dérive est préoccupante ! Dans le cas présent, si la CDCI comprend des parlementaires, elle ne devrait pouvoir se réunir que le lundi ou le vendredi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il en va de même pour les visites des ministres dans nos départements !

M. Philippe Bas. – Votre absence, monsieur Sueur, devrait les décourager de se rendre à Orléans... Plus sérieusement, les préfets ne devraient pas organiser délibérément des

réunions qui intéressent les parlementaires les jours où leur présence est requise à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Il faut, monsieur le ministre, leur donner des instructions claires en ce sens !

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Le Parlement étant parfois amené à siéger le lundi et le vendredi, votre exigence me semble difficile à satisfaire. Cela étant, j'ai effectivement reçu en ce sens de nombreux courriers de parlementaires et je m'en suis ouvert au ministre de l'intérieur.

Lorsque j'entends certains arguments, j'en conclus que la suppression de la réserve parlementaire a du sens... Ne voyez pas cependant dans ma position défavorable à ces amendements une quelconque défiance vis-à-vis du Parlement !

- Présidence de M. Jacques Bigot, vice-président -

L'amendement COM-72 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Les amendements COM-9 et COM-8 rectifié deviennent sans objet.

Article 66

L'article 66 est adopté sans modification.

Article 67

L'article 67 est adopté sans modification.

Article 68

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'article 68 dispose que la présidence de la Commission supérieure du numérique et des postes, exercée par un parlementaire, est confiée alternativement à un député et à un sénateur. Mon amendement COM-56 en précise les modalités d'application : le prochain président de la commission ne devra pas être issu de la même assemblée que le dernier président en fonction. Une disposition comparable figure dans la loi du 20 janvier 2017 concernant les modalités de nomination des présidents des autorités administratives indépendantes.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Je crois comprendre que ce débat est appelé à se poursuivre au cours de la navette parlementaire... J'émet un avis de sagesse.

L'amendement COM-56 est adopté.

L'article 68 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 69

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Conformément à l'article L.O. 145 du code électoral, mon amendement COM-57 précise le nombre de parlementaires siégeant au sein de l'Agence nationale de l'habitat et de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

L'amendement COM-57 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de la commission.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-70 supprime la présence de parlementaires au conseil d'administration du Centre scientifique et technique du bâtiment.

L'amendement COM-70 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de la commission.

M. Jean-Yves Leconte. – Les amendements identiques COM-1 rectifié, COM-13 et COM-19 rectifié ont pour objet de maintenir le nombre actuel de parlementaires au sein de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), soit deux députés et deux sénateurs.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Avis favorable.

Les amendements COM-1 rectifié, COM-13 et COM-19 rectifié sont adoptés, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de la commission.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-58 garantit la présence de suppléants au sein du conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

L'amendement COM-58, accepté par le Gouvernement, est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-59 supprime la présence de parlementaires au sein de la Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique. On peut en effet s'interroger sur leur rôle dans cet organisme, l'agrément de telles associations relevant de la compétence du Gouvernement.

L'amendement COM-59 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.

L'amendement rédactionnel COM-60, accepté par le Gouvernement, est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-61 vise à supprimer la présence de parlementaires au conseil d'administration du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, par cohérence avec les conseils d'administration des autres musées nationaux. La présidente de notre commission de la culture en est d'accord.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Sagesse.

L'amendement COM-61 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – À l'Assemblée nationale, le Gouvernement a souhaité toiletter la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État en supprimant des dispositions de nature réglementaire concernant le délégué interministériel à la coopération technique internationale et le comité d'orientation d'Expertise France. L'amendement COM-62 s'inscrit dans la même logique : la loi n'a pas vocation à préciser la

liste des ministres devant proposer un candidat pour la présidence d'Expertise France ; cela relève de la libre organisation du Gouvernement.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Il faudrait que le principe rappelé par M. le rapporteur s'applique pour l'ensemble des nominations, et pas seulement pour la présidence d'Expertise France. Retrait ou avis défavorable.

M. Alain Richard. – En droit constitutionnel, le rapporteur a raison sans le moindre doute. Rappelons que la procédure de déclassement, insuffisamment utilisée, permet de retirer de la loi des dispositions à caractère réglementaire.

L'amendement COM-62 est adopté.

L'article 69 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 69

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Mon amendement COM-63 est de cohérence.

L'amendement COM-63, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient article additionnel.

Article 70

L'article 70 est adopté sans modification.

Article 71

L'article 71 est adopté sans modification.

Article 72

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-64 vise à supprimer deux organismes extraparlimentaires, prévus par la loi du 5 mars 2009 mais qui n'ont jamais été constitués : un comité de deux députés et de deux sénateurs chargé de suivre un rapport du Gouvernement sur la protection des mineurs à l'égard de contenus audiovisuels susceptibles de leur nuire, et un comité de quatre députés et de quatre sénateurs chargé de suivre plus globalement l'application de cette loi.

M. François Bonhomme. – La multiplication de telles instances, dont nous découvrons aujourd'hui l'existence, est problématique. Face à une telle nébuleuse administrative, le plumeau ne suffit pas, il faut opérer au scalpel, voire à la hache.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Notre travail a consisté à faire le ménage, en n'élevant au rang législatif que les organismes extraparlimentaires utiles, justifiant la présence de parlementaires en leur sein. Mais nous ne pouvons rien en ce qui concerne les entités créées par voie réglementaire : c'est au Gouvernement d'agir. À l'avenir, évitons de créer un nouvel organisme extraparlimentaire à chaque loi votée. Le Parlement étant chargé du contrôle de l'action du Gouvernement, il n'est pas nécessaire de créer un comité de suivi *ad hoc* sur chaque loi.

L'amendement COM-64, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 72 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 72

L'amendement COM-65, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient article additionnel.

Article 73

L'article 73 est adopté sans modification.

Article 74

L'article 74 demeure supprimé.

Article additionnel après l'article 74

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'amendement COM-66 vise à supprimer la présence d'un député et d'un sénateur au sein du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique. Cet organisme peut paraître redondant avec le Conseil national de la transition écologique, au sein duquel la présence de députés et de sénateurs est garantie par l'article 51 de la proposition de loi. En outre, il peut déjà être saisi par les présidents des commissions compétentes du Parlement ou par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Les missions du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et du Conseil national de la transition écologique ne sont pas identiques, l'un s'occupe des règles de construction, l'autre de la transition écologique au sens large. Sagesse.

L'amendement COM-66 est adopté et devient article additionnel.

Article 75

L'article 75 est adopté sans modification.

Article 76

L'amendement de coordination COM-67 est adopté.

L'article 76 est ainsi rétabli.

Article 77

L'article 77 est adopté sans modification.

Article 77 bis

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Cet article s'apparente de très près à un cavalier législatif, car l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) n'est pas un organisme extraparlémentaire : la qualité de membre de l'Acnusa est même incompatible avec tout mandat électif. Je m'étonne que le Gouvernement, qui prétend réviser la Constitution

pour rendre irrecevables les amendements sans lien direct avec le texte en discussion, se soit déclaré favorable à cet amendement du rapporteur de l'Assemblée nationale.

Je reconnais toutefois la nécessité de légiférer au plus vite sur le sujet, afin de ne pas créer de vide juridique, le Conseil constitutionnel ayant censuré la procédure actuelle de sanction de l'Acnusa. Voilà une nouvelle preuve de la nécessité de ne pas rigidifier à l'excès la procédure législative.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Le Gouvernement a un faible pour les amendements des rapporteurs, vous le savez... Il est vrai que, si le projet de révision constitutionnelle était adopté en l'état, cet article n'aurait pas pu être introduit.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – L'article 77 bis renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'encadrer le pouvoir reconnu au rapporteur permanent de l'Acnusa de classer sans suite un dossier, afin qu'il ne s'exerce que dans les cas limitativement énumérés par décret. Cela paraît effectivement opportun, ne serait-ce que pour protéger le rapporteur permanent contre les pressions susceptibles d'être exercées à son encontre. Toutefois, il est préférable que des règles aussi importantes touchant à la procédure de sanction soient fixées par décret en Conseil d'État.

En outre, avant de prendre la décision de classer sans suite un dossier ou de le transmettre à l'Autorité, le rapporteur permanent devra laisser la possibilité à l'intéressé de présenter ses observations - donc lui transmettre le dossier d'instruction. Évitions les exigences probatoires excessives, en imposant au rapporteur permanent non pas de « s'être assuré que la personne concernée dispose d'un dossier complet », mais de le lui notifier après s'être assuré de son exhaustivité.

L'amendement COM-68, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 77 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 78

M. Loïc Hervé, rapporteur. – En l'état du texte, la suppression de la présence de parlementaires dans certains organismes extérieurs et l'article 77 bis, relatif au pouvoir de sanction de l'Acnusa, entreraient en vigueur au 1^{er} juillet 2022. Cela pose deux difficultés. D'une part, la présence de parlementaires serait maintenue pendant environ quatre années supplémentaires dans des organismes jugés obsolètes. D'autre part, la réforme du pouvoir de sanction de l'Acnusa doit intervenir avant le 30 juin 2018, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 24 novembre 2017. La solution est simple : que ces dispositions entrent en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi. L'amendement COM-69 y pourvoit.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Bien sûr. La décision du Conseil constitutionnel prend effet le 30 juin, et il serait dommage de priver l'Acnusa de ses capacités d'intervention. Avis favorable.

L'amendement COM-69 est adopté.

L'article 78 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. François Bonhomme. – Monsieur le ministre, si le nombre de parlementaires est réduit, la représentation des assemblées au sein des organismes extraparlimentaires ne risque-t-elle pas d'être plus difficile à assurer ?

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Les parlementaires sont demandeurs ! Les moyens d'échange et de mobilité ont bien changé, et je ne doute pas de notre capacité à nous adapter. Je doute encore moins de celle des parlementaires.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je remercie nos collègues qui ont déposé des amendements pour faire évoluer le texte, qui doit encore être adopté en séance, puis soumis à une commission mixte paritaire. Nous avons atteint l'un des objectifs que nous nous étions assignés en supprimant treize organismes extraparlimentaires. Je formule le souhait que la commission mixte paritaire consacre ces avancées importantes introduites au Sénat. Ne multiplions pas à l'envi la présence des parlementaires dans des organismes extérieurs.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État. – Je vous remercie. C'est la première fois que je siège pour l'examen d'un texte selon la procédure de législation en commission. Je constate que ce format est un gage d'efficacité, et les travaux de ce matin m'ont frappé par leur qualité et leur sérénité. J'espère que la commission mixte paritaire sera conclusive, ce serait l'aboutissement logique des conditions d'élaboration du texte. Des points de crispation subsistent cependant, et je vous souhaite bon courage...

M. Jacques Bigot, président. – La commission des lois a siégé deux heures mardi matin ; elle s'est réunie de 8 h 30 à 18 h 30 mercredi et elle travaille depuis 9 heures ce matin. Son efficacité n'est plus à démontrer !

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 :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Parité entre les femmes et les hommes dans la désignation de parlementaires au sein d'organismes extérieurs			
M. GRAND	3	Renvoi aux règlements des assemblées pour définir les dispositifs de parité et de pluralisme	Retiré
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	24	Simplification des règles de parité pour les nominations dans les organismes extraparlimentaires	Adopté
M. GRAND	4	Non-application du principe de parité lorsque les parlementaires nommés doivent être élus dans une circonscription prédéfinie	Retiré
Article 1^{er} bis Respect du pluralisme politique pour les nominations au sein des organismes extraparlimentaires			
M. GRAND	5	Suppression de l'article 1 ^{er} bis	Retiré
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	25 rect.	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REQUIER	15	Rédactionnel	Satisfait ou sans objet
Article 2 Modalités de désignation des parlementaires au sein d'organismes extérieurs au Parlement			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	26	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	6	Rédactionnel	Retiré
Article 3 Modalités de remplacement d'un parlementaire exerçant la présidence d'un organisme extérieur			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	27	Précision sur la présidence des organismes extraparlimentaires	Adopté
M. GRAND	7	Rédactionnel	Retiré
Article 6 Commission de concertation du commerce			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	28	Suppression de la présence de parlementaires dans la Commission de concertation du commerce	Adopté
Article 8 Conseil supérieur de l'aviation civile			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	29	Rédactionnel	Adopté
Article 9 Conseil national de l'habitat			
M. RICHARD	17	Suppléants au Conseil national de l'habitat	Adopté
Article 10 Conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	30	Rédactionnel	Adopté
Article 11 Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement			
M. RICHARD	18	Suppléants pour les parlementaires membres de l'Observatoire de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement	Adopté
Article 12 Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	31	Suppression de la présence de parlementaires dans l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 14 Comité placé auprès de la personnalité qualifiée chargée de contrôler la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	32	Nomination au comité placé auprès de la personnalité qualifiée chargée de contrôler la plateforme nationale des interceptions judiciaires	Adopté
Article 19 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	33	Suppression de l'article par coordination	Adopté
Article 19 bis Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	34	Inclusion de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales au sein de l'article	Adopté
Article 20 Conseil scientifique sur les processus de radicalisation			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	35	Rédactionnel	Adopté
Article 23 Haut comité de la qualité de service dans les transports			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	36	Clarification	Adopté
Article 26 Comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	37	Suppression de la présence de parlementaires au sein du Comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative	Adopté
Article 27 Commission nationale des services			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	38	Suppression de la présence de parlementaires au sein de la Commission nationale des services	Adopté
Article 28 Commission supérieure de codification			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	39	Nomination dans la commission supérieure de codification	Adopté
Article 29 Conseil d'administration de l'Institut des hautes études pour la science et la technologie			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	40	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 30 Conseil d'administration de l'Office franco-québécois pour la jeunesse			
Le Gouvernement	22	Suppression de l'article 30	Rejeté
Article 34 Observatoire de la laïcité			
Mme LABORDE	16	Suppression de la présence de parlementaires au sein de l'Observatoire de la laïcité	Retiré
Article 34 bis Conseil national des professions du spectacle			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	41	Suppression de la présence de parlementaires au sein du Conseil national des professions du spectacle	Adopté
Articles additionnels après l'article 34 ter			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	42	Présence de parlementaires au sein du Conseil national de l'air	Adopté
M. FRASSA	2 rect. <i>bis</i>	Présence de parlementaires dans la commission nationale des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Rejeté
M. LECONTE	11 rect. <i>bis</i>	Présence de parlementaires dans la commission nationale des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Rejeté
M. YUNG	21 rect. <i>bis</i>	Présence de parlementaires dans la commission nationale des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Rejeté
M. LECONTE	12 rect. <i>bis</i>	Présence de parlementaires au sein de la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger	Rejeté
M. YUNG	20 rect.	Présence de parlementaires au sein de la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger	Rejeté
Article 36 Conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	43	Présence de suppléants au sein du Conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises	Adopté
Article 38 Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	44	Coordination	Adopté
Article 39 Observatoire de la récidive et de la désistance			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	45	Suppression de la présence de parlementaires au sein de l'Observatoire de la récidive et de la désistance	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 40			
Mme GUILLEMOT	14	Présence de parlementaires au sein de l'Observatoire national de la politique de la ville	Rejeté
Mme GUILLEMOT	10	Présence de parlementaires au conseil d'administration de l'Agence nationale de la rénovation urbaine	Adopté
Article 41 Haut Conseil à la vie associative			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	46	Attribution au Haut Conseil à la vie associative des missions dévolues au Comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative	Adopté
Article 43 Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	47	Formations du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge	Adopté
Article 46 Conseil supérieur de la réserve militaire			
Le Gouvernement	23	Réduction du nombre de parlementaires au sein du Conseil supérieur de la réserve militaire	Adopté
Article 47 Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	48 rect.	Présence de suppléants au sein du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche	Adopté
Article 48 Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	49	Rédactionnel	Adopté
Article 50 Conseil supérieur de l'énergie			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	50	Nombre de parlementaires dans le Conseil supérieur de l'énergie	Adopté
Article 52 bis Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	51	Rédactionnel	Adopté
Article 56 Conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	52	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 60 Conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	53	Suppression de l'article, par coordination avec le projet de loi de programmation militaire	Adopté
Article 62 Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	54	Coordination	Adopté
Article 64 Conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	71	Suppression de la tutelle ministérielle de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	55	Précision	Adopté
Articles additionnels après l'article 65			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	72 rect.	Association des parlementaires aux travaux de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)	Adopté
M. HUGONET	9	Présence de parlementaires dans les CDCI	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	8 rect.	Présence de parlementaires dans les CDCI	Satisfait ou sans objet
Article 68 Commission supérieure du numérique et des postes			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	56	Présidence de la Commission supérieure du numérique et des postes	Adopté
Article 69 Coordinations relatives aux modalités de désignation au sein de divers organismes extraparlimentaires			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	57	Nombre de parlementaires dans deux organismes extraparlimentaires	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	70	Suppression de la présence de parlementaires au conseil d'administration du Centre scientifique et technique du bâtiment	Adopté
M. FRASSA	1 rect.	Nombre de membres de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Adopté
M. LECONTE	13	Nombre de membres de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Adopté
M. YUNG	19 rect.	Nombre de membres de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	58	Présence de suppléants dans certains organismes extraparlimentaires	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	59	Suppression de la présence de parlementaires au sein de la Commission nationale d'agrément des associations représentant les usagers dans les instances hospitalières ou de santé publique	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	60	Rédactionnel	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	61	Suppression de la présence de parlementaires dans le conseil d'administration du musée Pompidou	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	62	Suppression d'une disposition réglementaire	Adopté
Article additionnel après l'article 69			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	63	Harmonisation des modalités de désignation dans certains organismes extraparlamentaires	Adopté
Article 72 Comité de suivi de la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	64	Suppression d'organismes extraparlamentaires obsolètes de la loi du 5 mars 2009	Adopté
Article additionnel après l'article 72			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	65	Suppression du comité de suivi de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République	Adopté
Article additionnel après l'article 74			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	66	Suppression de la présence de parlementaires dans le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique	Adopté
Article 76 Haut conseil des musées de France			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	67	Coordination	Adopté
Article 77 bis Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	68	Précisions sur la procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires	Adopté
Article 78 Modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	69	Conditions d'entrée en vigueur de la proposition de loi	Adopté

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

La réunion est close à 11 h 35.

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

Mercredi 30 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour

M. Vincent Delahaye, président. – Nous poursuivons nos auditions en entendant M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour.

Il nous a paru important de vous entendre, Monsieur, et nous vous remercions de vous être immédiatement rendu disponible pour cette audition. Depuis le début de nos travaux la question des allers-retours entre le public et le privé apparaît comme une question centrale.

Votre expérience en la matière est sans doute atypique mais elle est peut-être d'autant plus intéressante. Je rappelle que vous êtes membre du Conseil d'État depuis 1999. Depuis 2008 vous avez été chargé de postes particulièrement importants tant dans le privé, avocat, secrétaire général de Canal +, aujourd'hui secrétaire général de Carrefour que dans le public, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la Justice, secrétaire général du Conseil constitutionnel. En alternant entre le public et le privé ces postes très divers.

Vous nous direz je pense vos motivations, mais je souhaite également vous poser une question, ces passages brefs aux plus hautes fonctions administratives, trois ans directeur des affaires civiles et du sceau, deux ans secrétaire général du Conseil constitutionnel sont-ils liés à un manque d'intérêt de ces postes pour un décideur public ?

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. 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, M. Laurent Vallée prête serment.

M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour. – Si vous me le permettez, je reviendrais sur mon parcours et la manière dont j'ai vécu la question des conflits d'intérêt. Je commencerai par des généralités prudentes. L'objet de vos débats mêle à mon sens des questions de sciences sociales, de convictions et d'éléments que je me permettrai de qualifier de plus anecdotiques. D'un point de vue des sciences sociales, ces questions, à la croisée du droit public et de la sociologie administrative, sont analysées depuis de nombreuses années aux États-Unis, et depuis un peu moins longtemps en France. Je sais que vous auditionnez des spécialistes dans la matière. Je ne me sens pas légitime pour parler à ce titre.

J'ai toutefois une conviction. J'ai servi pendant 15 ans dans la fonction publique, et un peu moins de 5 ans dans le secteur privé. Je ne crois ni au dépérissement des valeurs de l'État, qui encouragerait ses serviteurs à le fuir, ni à une prise de pouvoir de valeurs privées sur le public. Je n'ai par ailleurs aucun doute sur le fait que la variété des expériences, le fait de se confronter concrètement à des univers différents, de s'exposer à des fonctions diverses, peut conduire à être un meilleur professionnel. Ma situation n'est pas totalement évidente. Je pense, et j'espère, avoir été un serviteur de l'État, un meilleur professionnel après être passé deux ans dans le privé.

Enfin, sur le plan de l'anecdote, le sujet transporte avec lui des éléments déplaisants de sous-entendus, et d'approximation ; Ainsi, l'accumulation des mouvements entre le public et le privé, conduirait, selon certains, à la certitude que les personnes traversant « cette frontière » contribueraient à prendre des décisions dictées par des amitiés ou des loyautés privées, plutôt que par l'intérêt général. Or, je ne partage pas ce sentiment, et ce n'est pas ce que j'ai vécu.

De manière générale, il me semble que votre commission, et plus généralement le pouvoir normatif doit avoir à l'esprit trois considérations d'intérêt général.

Tout d'abord, il est nécessaire d'attirer des hommes et des femmes de talents et de les faire vivre dans le service public. Certes, l'État n'est pas un employeur comme un autre, mais il est confronté aux mêmes problèmes que les autres employeurs : comment disposer des meilleurs, au bon poste et au bon moment ? Le thème de cette commission d'enquête n'est ainsi qu'une infime partie de ce débat. Mais, pour moi, il n'y a pas de doute que l'État doit pouvoir s'enrichir d'expériences acquises ailleurs qu'en son sein.

Par ailleurs, il est indispensable de prévenir et de traiter les conflits d'intérêts. L'administration française – ou plutôt celle que je connais car je n'ai exercé que dans deux institutions et une administration centrale – est imprégnée d'un principe d'impartialité. Je sais que la réglementation actuelle, et la commission nationale de déontologie, sont décriées. Toutefois, elles ne sont ni anecdotiques, ni inexistantes. Certes, tout n'est pas parfait, mais il me semble que certains cas pathologiques finissent par prendre beaucoup de place dans les débats.

Enfin, il me paraît indispensable de mettre fin à une approche que je trouve cynique, visant à analyser la décision publique uniquement sous le prisme du cheminement de la prise de décision, et non de la décision elle-même. Il me semble urgent, pour le bon fonctionnement démocratique de dissiper cette idée selon laquelle, les décisions publiques ne seraient en fait que des arrangements d'arrière-cuisine, opérés entre des personnes qui raisonnent en fonction de leurs connexions. Certaines positions sans nuance ne font qu'accréditer cette idée.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Notre commission souhaite y voir plus clair sur le fonctionnement institutionnel. À titre personnel, je trouve bizarre la multiplication de certains faits. Peut-être est-ce monter en épingle ? Mais il me semble important d'y voir plus clair. Nous souhaitons ainsi voir si ce phénomène peut modifier la prise de décision. Vous affirmez le contraire. Comment concrètement les décisions sont-elles prises ? En outre, pourquoi avez-vous l'impression que vous avez continué à servir l'intérêt général dans vos diverses missions, y compris dans le secteur privé ?

Vous avez occupé des postes importants à la chancellerie, puis à Canal +. Ensuite, vous êtes devenu secrétaire général du Conseil constitutionnel, puis avez été embauché par le groupe Carrefour. Cela fait beaucoup de rupture. J'ai du mal à saisir en quoi cela peut enrichir votre future carrière de fonctionnaire.

M. Laurent Vallée. – Les propos que je tiens se fondent sur mon expérience personnelle. Je ne peux ainsi aborder le sujet de la commission d'enquête qu'avec modestie, mais aussi avec la gravité que le sujet exige.

Pour être très honnête, j'ai été recruté de manière totalement inattendue par la Chancellerie. Il n'y avait aucune raison pour que ce poste me soit proposé. J'y ai vécu trois ans et demi passionnants, et cela répondait à un rêve de jeunesse. J'ai connu trois ministres différents, une alternance et des textes de loi très variés : réforme des avoués, loi organique sur le Défenseur des droits. J'ai quitté mon poste après avoir défendu devant le Conseil constitutionnel la loi sur le mariage pour tous. Le rythme de travail a été passionnant et j'ai terminé avec un texte législatif d'une portée particulière.

Je n'avais jamais eu aucun contact avec Canal +, au moment où j'ai été approché pour y prendre des responsabilités. Je souhaitais un changement car le rythme de travail a été soutenu, et les responsabilités exercées exigeaient un dévouement particulièrement élevé. En outre, je suis persuadé qu'exercer trop longtemps les mêmes fonctions dans l'administration pose aussi des problèmes.

Il n'est jamais facile de quitter un poste pour un autre. Au final, j'ai quitté Canal + plus vite que mon poste précédent à la Chancellerie. C'est probablement parce que je n'y étais pas assez épanoui. Je les ai quittés de mon fait.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je souhaiterais avoir votre expertise en tant qu'ancien membre d'un cabinet d'avocat d'affaires et du Conseil constitutionnel. Certains cabinets d'avocat ont détourné la question prioritaire de constitutionnalité de son objet, ou entretiennent des relations particulières avec le Conseil constitutionnel. En tant que secrétaire général du Conseil constitutionnel, vous étiez la cheville ouvrière de cette institution. On vous transmet des rapports, des documents. Y-at-il une forme de lobbying ?

M. Laurent Vallée. – J'étais le premier secrétaire général du Conseil constitutionnel à venir du secteur privé. Les avocats ne sont pas les seuls historiquement à avoir des liens avec le Conseil constitutionnel. Je pense notamment aux syndicats, aux professeurs de droit. À l'époque où j'étais secrétaire général de cette institution, le Conseil constitutionnel s'est penché sur cette question, afin notamment de mettre en place d'autres procédures que celles de « la porte étroite », c'est-à-dire le dépôt de rapports au Conseil constitutionnel par des acteurs de la société civile, lors des examens de constitutionnalité. Début 2017, le Conseil constitutionnel a fait le choix de publier la liste des « portes étroites » sur chacun des textes. Vous avez dit que j'étais la cheville ouvrière du Conseil constitutionnel. J'espère avoir pleinement respecté mon rôle en son sein. Toutefois, il m'est difficile de porter un jugement sur mon action.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai eu du mal à comprendre l'argumentation du Conseil constitutionnel visant à privilégier le secret des affaires sur la lutte contre l'évasion fiscale. Il a ainsi censuré des dispositions législatives qui obligeaient les entreprises à publier un certain nombre de renseignements.

M. Laurent Vallée. – Je suis gêné par cette question : vous comprendrez la nécessité de respecter le secret des délibérés auquel je suis tenu. De mémoire, et avec toutes les réserves nécessaires car je n'ai plus le dossier précis en tête, il me semble que cette décision était déjà en germe dans la décision de décembre 2015 relative à la loi de finances pour 2016. Certes, la décision de 2016 que vous évoquez a été très commentée, mais dans les faits l'idée est plus ancienne. La position du gouvernement est exprimée dans son mémoire.

M. Emmanuel Capus. – Je m'interroge sur la fore du réseau des membres du Conseil d'État. Encore récemment, un de ses membres, M. Xavier Domino, a été nommé secrétaire général de Radio France. La force de ce réseau n'est concurrencée que par celui de l'inspection générale des finances. Il y a ainsi une forme de cooptation. Faut-il une vigilance accrue à leur égard, liée à leurs fortes présences dans les institutions parapubliques et privées ?

Vous avez indiqué que le secteur public gagne des compétences grâce à la venue de personnes du privé et inversement. Avez-vous des collaborateurs de chez Canal + ou de chez Carrefour qui sont venus dans le secteur public ? Quelles forces peuvent-ils apporter ?

Enfin, nous avons évoqué dans la précédente audition la question de la rémunération. Cette dernière serait un handicap pour le secteur public.

M. Laurent Vallée. – Historiquement, le Conseil d'État a été conçu comme un vivier de personnes susceptibles d'exercer des fonctions dans le secteur public. Le développement du droit public et de l'activité contentieuse font que les membres du Conseil d'État sont désormais regardés comme des juristes publics. S'agissant de la force de leur réseau et de la cooptation, il me semble, et j'espère, que l'une des raisons de leurs recrutements hors du Conseil d'État réside aussi dans leur qualité. Je ne me suis jamais posé la question de savoir s'il fallait, à leurs égards, une exigence de déontologie particulière. Mais, il me paraît légitime d'interroger la personne qui revient du privé dans le secteur public. Dans mon cas, je n'y ai vu aucune difficulté. Mon parcours est peut-être atypique, car à chaque fois, j'ai exercé dans des univers éloignés, ne posant pas de difficulté vis-à-vis de conflits d'intérêt.

Il faut profiter de ce que j'appelle « la force des deux mondes ». De manière très schématique, et je vous prie d'excuser ces raccourcis, dans le secteur public, et a fortiori dans un grand corps, on a rapidement des responsabilités et l'idée que les gens viennent à votre rencontre de manière spontanée. Le secteur privé m'a réappris à aller à la rencontre des autres, à se re-confronter à des exigences. Mon expérience d'avocat a été très éclairante. J'ai découvert un monde très compétitif, au sein d'équipes composées de nombreuses nationalités, et capables de traiter des dossiers en quatre langues. Enfin, l'humilité est de mise, lorsque vous croyez avoir des connaissances en matière de droit fiscal, et travaillez avec un collègue travaillant depuis de nombreuses années sur de tel sujet, sur des dossiers très complexes auxquels vous ne comprenez pas tout. Enfin, il ne faut pas croire qu'un tapis rouge est déployé pour les personnes venant de la sphère publique.

La question de la rémunération est liée au tempérament et à la situation personnelle de chacun. J'ai toujours eu une année d'impôt devant moi, je n'ai pas d'emprunt, ni d'actions. Le fait de partir dans le secteur privé ou de revenir dans le secteur public implique le renoncement à certains avantages, le renoncement à une rémunération. Mais chacun des postes que j'ai occupés était passionnant.

M. Pierre Cuypers. – Si vous n’aviez pas eu la possibilité de revenir dans le public, seriez-vous parti dans le privé ?

M. Laurent Vallée. – Il est certain que je ne serais pas parti dans un cabinet d’avocat. Cette expérience m’a d’ailleurs montré que je n’étais pas fait pour cela. Ce que je regrette dans la fonction publique, c’est que l’on n’aménage pas des capacités et des trajectoires. J’ai fait une école de commerce. J’aurais pu aller dans une entreprise. Mais par origine familiale, et par goût, j’ai choisi le service public. Je pense que j’aurais certainement cherché à travailler pour lui en tant que contractuel, si ma carrière avait été différente.

Il est difficile à dire le choix que j’aurais fait, si les retours n’étaient pas permis. Mon départ vers le privé aurait peut-être été plus tardif, mais je pense qu’il serait intervenu à un moment dans ma carrière : peut-être pas au bout de 10 ans, comme je l’ai fait, mais au bout de 15 ou 20 ans.

Ce dispositif peut être vu comme une forme d’assurance. Toutefois, il n’y a pas beaucoup de cas d’allers-retours successifs. Pendant longtemps, les départs étaient définitifs. Il faut se demander ce que l’on veut valoriser : le parachutage d’individus, ou est-ce que l’on veut faire revenir des personnes qui ont passé 2 ou 3 ans dans le privé, en prenant garde aux conflits d’intérêts ? À mon avis, il serait dommage d’y mettre un terme.

M. Vincent Delahaye, président. – Dix ans, est-ce trop ? En outre, on nous dit que les rémunérations entre le secteur public et le secteur privé sont du simple au double. Enfin, avez-vous une idée du nombre de fonctionnaires envisageant un départ vers le privé ?

M. Laurent Vallée. – Je comprends que dix ans peuvent paraître longs. Toutefois, je ne sais pas si beaucoup de personnes épuisent ce délai et doivent revenir. La durée de disponibilité est une question d’appréciation et de balance.

À chaque fois que je suis revenu dans le public, j’ai perdu entre 50 et 70 % de ma rémunération. Par ailleurs, d’autres dispositifs de longs termes, comme des mesures d’intéressement dans les entreprises, peuvent vous faire hésiter à revenir. Pour ma part, je n’avais pas d’actions à Canal +.

J’ai quitté le Conseil d’État depuis 10 ans. Je ne suis pas le mieux placé pour être à l’écoute du corps. Toutefois, les carrières étaient autrefois plus uniformes ; les itinéraires plus balisés, avec un cheminement de poste en poste : rapporteur public, poste en cabinet ministériel, assesseur et pour certains présidents de section. Que ce soit dans le public ou le privé, il y a une volonté d’évolution beaucoup plus forte qu’autrefois. Il y a un besoin de se confronter à d’autres choses. En tout cas, c’est comme cela que je l’ai vécu personnellement. Peut-être que je n’aurais pas fait les mêmes choix trente ans plus tôt.

M. Vincent Delahaye, président. – On a l’impression d’une accélération de la volonté d’avoir des progressions de carrière, que ceux qui quittent la fonction publique le font pour occuper des postes à haute responsabilité dans des entreprises ou le secteur parapublic. On a aussi l’impression que les gens se posent la question plus tôt. Selon vous, y a-t-il eu des départs dans le secteur privé qui n’auraient pas dû se faire du fait de confusion possible entre intérêt public et intérêt privé ?

M. Laurent Vallée. – J’ai plutôt le sentiment qu’il y a 20 ou 30 ans, les départs se faisaient plus tard, en fin de carrière, ou beaucoup plus tôt. Ce sont d’ailleurs toutes les

discussions sur le départ de fonctionnaires avant leur obligation décennale. Aujourd'hui, il y a des mouvements sur l'ensemble du spectre de la vie professionnelle. Je pense que cela est moins dû à une volonté de gagner de l'argent qu'à une intensité supplémentaire dans la vie professionnelle.

Sur votre deuxième question, je ne peux pas répondre.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles sont les qualités et les compétences que vous avez acquises dans le privé et qui bénéficient au service public et à la collectivité ?

M. Laurent Vallée. – Je ne parlerai pas en termes de compétences, car cela est difficile d'en identifier de bien précises. En outre, je ne crois pas que le secteur public serait envahi par des compétences, des valeurs du secteur privé. Mais, pour un haut fonctionnaire, ce passage dans le privé n'est pas totalement inutile, notamment pour pouvoir mieux appréhender ce que ses éventuels interlocuteurs du privé sont en train de lui dire. Lorsque je travaillais à la Chancellerie, mon passage dans un cabinet d'avocats m'a donné l'impression de mieux comprendre mes interlocuteurs lors de nos échanges. Toutefois, cette compréhension ne signifie pas un accord sur toutes leurs revendications.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans la réforme de l'administration, il faudrait qu'elle ait les moyens d'apporter en son sein ces expériences, et ce type de réponses aux manques constatées. Quelles sont les caractéristiques qui manquent à notre administration pour permettre aux fonctionnaires de s'épanouir ?

M. Laurent Vallée. – C'est la raison pour laquelle je disais dans mon propos liminaire que la question du passage entre le public et le privé, et celles des conflits d'intérêt n'est qu'une partie d'une problématique beaucoup plus globale. Avoir une gestion suffisamment dynamique des carrières publiques est ce qui a de plus compliqué à mettre en place.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai à l'esprit le corps des préfets où très peu pantouflent ou quittent l'administration.

Ce que je retiens de vos propos est la nécessité d'avoir dans la fonction publique des carrières attractives par leurs contenus, plutôt que de faciliter les départs.

M. Laurent Vallée. – C'est une question permanente de la fonction publique. L'ensemble des corps, ainsi que la direction générale de la fonction publique y réfléchissent. Cela n'empêchera pas à des personnes, par conviction, par les hasards de la vie professionnelle de vouloir partir. Ainsi, deux mois avant mon départ pour le groupe Carrefour, je n'envisageais pas de quitter le Conseil constitutionnel. Ce qui m'a attiré c'est l'aventure humaine. Mon parcours, je pense, n'est ni caractéristique, ni emblématique, car il est dû à des facteurs qui me sont propres. J'ai quitté une institution passionnante que j'avais connue dix ans auparavant, lorsque je venais défendre au nom du secrétariat général du Gouvernement des textes devant le Conseil constitutionnel.

M. Vincent Delahaye, président. – Un poste dans un cabinet ministériel ne vous a jamais tenté ?

M. Laurent Vallée. – Non. Quand on me l’a proposé ce n’était pas le bon moment ou sur des postes qui ne me tentaient pas. En outre, il faut trouver la bonne personne, car les passages en cabinet exigent d’y consacrer beaucoup de temps et de sacrifices.

M. Charles Revet. – Notre commission d’enquête s’intéresse à la mutation de la haute fonction publique et à ces conséquences sur le fonctionnement des institutions. Faut-il trouver un dispositif autre que celui existant ? Au contraire, faut-il favoriser des évolutions semblables aux vôtres ?

M. Laurent Vallée. – Il y a deux considérations à concilier. Il faut d’une part pouvoir attirer ceux qu’on a estimé – à tort ou à raison, car le recrutement est ce qui a de plus difficile – être la meilleure personne, au bon moment et au bon poste. D’autre part, il faut une régulation des conflits d’intérêts, qui souffrirait moins de soupçons qu’aujourd’hui et laisserait moins de place aux doutes. Vous pouvez aussi avoir des conflits d’intérêts auprès de fonctionnaires n’ayant jamais quitté la fonction publique. Ce qui est sûr est qu’il ne faut laisser aucun doute à nos concitoyens. Certes il y aura toujours des cas pathologiques, mais à cause de ceux-ci, il ne faut pas tirer un trait sur tout cela.

La réunion est close à 17 h 30.

Jeudi 31 mai 2018

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président -

La réunion est ouverte à 11 h 10.

Audition de M. Thomas Perroud, professeur des universités

M. Pierre Cuypers, président. – Nous auditionnons M. Thomas Perroud, professeur de droit constitutionnel à l’Université Paris II Panthéon-Assas. Monsieur, vous êtes désormais habitué à être reçu par les commissions parlementaires, qui s’intéressent au phénomène du pantouflage. Vos analyses, cependant, font débat et n’ont notamment pas reçu l’adhésion de nos collègues députés. Nous souhaitons entendre vos observations sur le sujet et, puisque plusieurs de vos articles portent sur cette question, sur le rôle joué en la matière par le Conseil constitutionnel.

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, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Thomas Perroud prête serment.

M. Thomas Perroud, professeur des universités. – Je remercie votre commission de me recevoir. Mes travaux sur le pantouflage établissent, en effet, que la plus haute juridiction de notre pays, le Conseil constitutionnel, s’est opposée à une initiative du législateur visant à encadrer le phénomène sur des motivations scandaleuses, inexistantes et sans base constitutionnelle avérée. Ce constat met en exergue la vulnérabilité de nos institutions au pantouflage, qui ne disposent pas des moyens d’y résister. Si autrefois la frontière était clairement dessinée entre le public et le privé, tel n’est plus le cas et il convient d’en tirer les conséquences. Nous vivons dans une République d’initiés, où le secret tient une

part importante dans l'élaboration des politiques publiques. *Mediapart* a ainsi révélé, s'agissant de l'affaire que je viens de mentionner, que le secrétaire général du Gouvernement était personnellement opposé à ce que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) soit en charge du contrôle du pantouflage : celui qui devait défendre la loi a, en réalité, joué contre elle. Le secrétaire général du Gouvernement était précédemment secrétaire général du Conseil constitutionnel, ce dernier, lui-même pantouflard, ayant occupé un poste au secrétariat général du Gouvernement. Or, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas prises par le collège des juges, mais par le secrétaire général et le président, appuyé par la direction juridique. Comme je l'indiquais dans un article relatif à la procédure de décision au Conseil constitutionnel, l'institution marginalise les juges ! Perdre une tradition de confiance envers une administration, qui a pourtant organisé un système scandaleux. Aucun juge constitutionnel étranger, sauf peut-être la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ne viole à ce point les règles du procès ! La procédure de décision du Conseil constitutionnel n'est supportable qu'à la condition qu'existe un solide autocontrôle, mais la présidence de Jean-Louis Debré a fait disparaître cet indispensable verrou. Le cynisme le plus cinglant fut atteint en 2017 avec le rapport remis par Denys de Béchillon sur les portes étroites – sont ainsi nommées les contributions déposées au Conseil constitutionnel par des acteurs de la société civile lors du contrôle *a priori* de la loi –, qui estime que la procédure de contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel peut déroger aux principes du procès. S'il propose la publication du nom des promoteurs des portes étroites, il admet l'absence de publication. Il n'y eut, pour toute justification de la décision de modifier en ce sens la procédure applicable aux portes étroites, un simple communiqué du secrétaire général, autre version de la note qu'il avait rédigée à l'intention des juges pour leur proposer une décision. Ces derniers ne bénéficiant d'aucun moyen humain, l'analyse juridique est centralisée auprès du secrétaire général et du président. Les juges constitutionnels disposent pourtant d'assistants dans les pays étrangers. Jusqu'à Marc Guillaume, le secrétaire général allait jusqu'à rédiger le rapport des rapporteurs, facilité d'autant mieux admise que les juges ne sont souvent pas juristes. Désormais, ils doivent rédiger eux-mêmes leurs rapports, mais sans moyens dédiés. Dès lors, et puisque le secrétaire général leur fournit une note et propose une décision, ils ne tardent guère à se laisser convaincre. Or – et le fait est de notoriété publique –, le secrétaire général, reçoit des contributions de juristes. Guy Carcassonne fut l'un des premiers contributeurs. Il produisait des notes pour le Mouvement des entreprises de France (Medef). Par ailleurs, certains jugent reçoivent des contributions, personnelle ou sous la forme d'une porte étroite envoyée au greffe, ou sont conviés à des dîners en ville, sans que ces initiatives de soient soumises à une quelconque obligation de transparence.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il est important, pour notre commission d'enquête, de connaître le fonctionnement du Conseil constitutionnel pour mieux appréhender le sens de ses décisions.

M. Thomas Perroud. – Le Conseil constitutionnel est une boîte noire. Pensez que le rapport de Denys de Béchillon n'a eu comme publicité qu'un simple communiqué de presse !

M. Pierre Cuypers, président. – La presse a également tendance à annoncer des mesures sur lesquelles le Parlement ne s'est pas encore prononcé...

M. Thomas Perroud. – Le rôle du secrétariat général du Gouvernement n'est pas suffisamment valorisé; il n'est, par exemple, pas destinataire des portes étroites. À titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi concernant les complémentaires santé : le secrétariat

général du Gouvernement, en l'absence de contributions, ne disposait pas d'arguments pour défendre la loi. Il s'agit là d'une rupture fondamentale des règles du procès ! Le Conseil constitutionnel incarne, à mon sens, les fragilités de notre République, même s'il n'est pas le seul : pensez au Conseil d'État en formation consultative, qui reçoit également des portes étroites. Il constitue une boîte noire plus étanche encore ! Ainsi, si le guide du rapporteur indique qu'il doit faire état des consultations reçues devant l'assemblée générale, son identité comme la date de l'examen du rapport ne sont pas publiques, ce qui rend malaisée pour les non-initiés, la défense d'une position devant le Conseil d'État. Par ailleurs, les juges peinant à établir une décision en l'absence d'argument concret, les portes étroites sont particulièrement utilisées. Le système favorise donc le secret. Nous ne pourrions lutter contre le pantouflage qu'en favorisant la transparence des procédures de l'État, car l'avantage des initiés s'en trouvera réduit.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Comment définiriez-vous un pantouflard ?

M. Thomas Perroud. – Les pantouflards, comme les universitaires, représentent le lien entre les lobbys et les institutions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous faites mention des experts ?

M. Thomas Perroud. – Les experts, qui semblent neutres, représentent le visage légitime des lobbys. Moins voyants, ils n'en sont que plus efficaces. Dans certains contentieux, est même organisée une répartition des tâches – intervention dans la presse, auprès d'un juge, etc. – entre experts. Il n'est pas rare non plus qu'un lobby contacte un universitaire pour une proposer une intervention en échange d'une publication. Le problème est identique à la télévision, où, par exemple, les experts en sécurité sont en réalité des lobbyistes. La transparence dans ce domaine est fort insuffisante, alors qu'à l'étranger, il est obligatoire de mentionner, dans une publication scientifique, si l'auteur est ou non rémunéré par un lobby.

Je ne crois pas que la sanction constitue le moyen le plus efficace pour réduire l'avantage dont dispose les initiés. Il conviendrait plutôt de renforcer la transparence des procédures et l'indépendance de l'expertise, et de rendre obligatoire la motivation des décisions. Il est, en outre, indispensable de repenser notre haute fonction publique, même si des évolutions ont déjà été engagées. Enfin, il est nécessaire de rendre nos politiques publiques plus objectives et légitimes. En ce sens, la réforme constitutionnelle envisagée par le Gouvernement me semble positive en ce qu'elle lui impose une programmation à long terme de son action favorable au renforcement de l'évaluation. En revanche, la procédure accélérée généralisée au Parlement m'apparaît comme une véritable ineptie !

Réduisons les poches de secret de notre République, notamment au Conseil d'État dans sa forme consultative. Limitons également l'emprise des grands corps dans l'établissement des politiques publiques. Les conseillers d'État occupent la quasi-totalité des postes clés !

M. André Vallini. – Même celui de Premier ministre !

M. Thomas Perroud. – Ce n'est heureusement pas toujours le cas ! Quoi qu'il en soit, le pantouflage interroge la raison d'être des grands corps. Lorsqu'il apparaît impossible, à cause d'une rémunération jugée insuffisante, de trouver un membre de l'Inspection des

finances (IGF) pour diriger la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à quoi sert cette inspection ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le niveau de rémunération proposé était-il l'unique raison de cette désaffectation ?

M. Thomas Perroud. – Des questions de conflits d'intérêt et de délais de carence étaient également en cause. Pour autant, quelles sont la légitimité et la justification sociale d'un grands corps dont plus de la moitié des membres pantoufle ? Une étude de Catherine Teitgen-Colly portant sur l'annuaire du Conseil d'État montre ainsi que 40 % de ses membres étaient en poste à l'extérieur en 2011. J'aimerais d'ailleurs savoir comment fonctionne l'institution...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je crois savoir que les proportions sont identiques à la Cour des comptes.

M. Thomas Perroud. – Publiée à la fin des années 1990, la thèse de Julie Gervais relative au corps des ingénieurs des ponts et chaussées comporte des chiffres édifiants : alors que, parmi les promotions les plus récentes, 79 % des diplômés sont demeurés au sein du corps, ils n'étaient plus que 35 % dans les promotions entre six et neuf ans d'ancienneté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vos données incluent-elles les fonctionnaires en poste dans un établissement public ou une autorité administrative indépendante (AAI) ?

M. Thomas Perroud. – Elles ne distinguent effectivement pas les positions extérieures les unes des autres. La thèse de Julie Gervais met également en exergue un argument fréquemment utilisé par les défenseurs du pantouflage, selon lesquels l'intérêt général peut également être servi dans un établissement public ou une AAI. En réalité, ces fonctionnaires n'ont pas été formés au management et leur arrivée à la tête d'un organisme se solde bien souvent par un désastre. Un conseiller d'État ne dispose pas naturellement des compétences nécessaires à la direction d'une institution ! Les énarques doivent-ils forcément constituer les cadres des établissements publics ? Leur formation est-elle adaptée à cette mission ? S'agissant du privé, bien entendu, l'argument de l'intérêt général n'a pas même cours. Certaines associations, comme Anticor, prônent l'action au pénal sur le fondement d'un intérêt à agir étendu au pantouflage. Une réflexion doit également être menée s'agissant des règles de nomination : lorsqu'un ancien ministre est nommé à la direction d'un établissement public dans le périmètre de son secteur de compétence antérieur, la question du conflit d'intérêt peut légitimement être posée.

Je résumerais ainsi mon propos : la réduction du pantouflage appelle une réflexion sur les procédures d'élaboration des politiques publiques et sur la raison d'être des grands corps.

M. André Vallini. – Je vous remercie d'avoir explicité ce que nous pressentions. Comme ancien secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, je ne puis que confirmer l'opacité du fonctionnement du Conseil constitutionnel et des relations que ce dernier entretient avec le Gouvernement et son secrétariat général. Pourtant, un monde idéal, dans lequel personne ne se connaîtrait, me semble bien illusoire, tant l'endogamie est installée dans les plus hautes sphères de l'État. Pierre Joxe m'a effectivement fait part de l'insuffisance des moyens mis à sa disposition par le Conseil constitutionnel ; comme Lionel Jospin

actuellement, il était obligé de réaliser lui-même ses recherches juridiques. Puisque tous l'on proposé par démagogie, les partis politiques se trouvent fort mal à l'aise de la disposition de la révision constitutionnelle prévoyant la réduction du nombre de parlementaires. Je l'assume : nous avons à l'époque eu tort de l'envisager. Cette mesure, dont l'argument financier n'a aucun sens, va créer d'immenses circonscriptions de députés et, surtout, donner un pouvoir considérable aux hauts fonctionnaires, qui d'avance s'en réjouissent. L'histoire, depuis 1789, a montré que chaque fois que le pouvoir exécutif a souhaité affaiblir le Parlement, il a réduit le nombre de parlementaires.

M. Thomas Perroud. – Il existe effectivement une volonté claire, avec la révision constitutionnelle, de limiter le pouvoir du Parlement.

M. Charles Revet. – Déjà faible pourtant !

M. Thomas Perroud. – Si le Parlement ne représente pas un contre-pouvoir, il est difficile de prouver à l'opinion publique son utilité, les députés de la majorité doivent le comprendre. Il doit se poser en représentant de la société ; à défaut, celle-ci s'exprime dans la rue. J'avais l'ambition d'étudier la corrélation entre la puissance du Parlement et le nombre de manifestations : lorsque le pouvoir du Parlement s'étiole, la rue s'exprime plus fréquemment et plus violemment et la presse impose ses opinions. À cet égard, le Parlement constitue une arène civilisée de contestation. Le Conseil d'État déplore l'inflation normative : renforçons donc le Parlement !

Effectivement, monsieur Vallini, il semble difficile d'empêcher les dîners en ville. Les Allemands, en installant leur cour constitutionnelle à Karlsruhe, ont toutefois trouvé aux mondanités une limitation efficace. Les pays fédéraux ont pour habitude d'éloigner le pouvoir politique pour l'affaiblir, comme à Washington pour les États-Unis, alors que la France centralise tout à Paris. Nous avons bien essayé d'installer l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer) au Mans, mais l'initiative s'est soldée par un échec.

Je crois essentiel d'améliorer les motivations des décisions du Conseil constitutionnel. Pierre Joxe a ainsi publié dans son livre ses opinions dissidentes. La cour constitutionnelle espagnole, comme celles des pays de *common law*, y font référence. Depuis 1804, le juge dispose traditionnellement d'un rôle restreint, qui justifie la limitation de la motivation, mais, désormais, la loi est dégradée en ce qu'elle peut être écartée : la motivation des décisions devient donc un impératif.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais le Conseil constitutionnel n'est pas une cour... Ne faudrait-il d'ailleurs pas le soumettre aux mêmes obligations ?

M. Thomas Perroud. – Certes ! Les Allemands demeurent estomaqués du fonctionnement du juge constitutionnel français.

M. Charles Revet. – Les dysfonctionnements dont vous faite état expliquent bien des difficultés dans lesquelles se trouve la France... Qui nomme le secrétaire général du Conseil constitutionnel ?

M. Thomas Perroud. – Il est nommé par le Président de la République, sur proposition du président du Conseil constitutionnel ayant fait l'objet d'une discussion préalable avec le secrétaire général en poste.

M. Charles Revet. – Le Parlement pourrait-il modifier cette procédure, afin de limiter les risques de collusion ? Je partage votre analyse : il est indispensable de donner aux juges constitutionnels les moyens d'exercer leur mission en toute indépendance.

M. Thomas Perroud. – Si le Conseil constitutionnel devenait une cour, il n'y aurait plus de secrétaire général. Dans les cours constitutionnelles étrangères comme au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, la direction juridique est en charge des marchés publics, pas de l'établissement des décisions !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans votre blog, vous abordez en détail le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Pourriez-vous nous exposer quelques exemples ? Sa jurisprudence a-t-elle évolué sur certains sujets au gré des lois et des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ? Celle du Conseil d'État, par exemple, a modifié la définition de l'intérêt général et du service public, dont la première vertu réside désormais dans le respect du droit de la concurrence...

M. Thomas Perroud. – L'évolution la plus évidente de la jurisprudence du Conseil constitutionnel apparaît, il me semble, dans la reconnaissance de la liberté contractuelle, qu'il n'ait autrefois. Le débat entre les solidaristes, qui prônent une approche réaliste du contrat pour favoriser son équilibre, et les autonomistes défenseurs de la liberté, est centenaire parmi les privatistes : le contrat doit-il prendre en compte le caractère des parties ? Le législateur a favorisé le rééquilibrage des relations contractuelles ? Le juge avait tranché contre l'existence de la liberté contractuelle avant ce revirement, à l'occasion de l'examen de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, à propos de laquelle je vous ai indiqué combien la décision du Conseil constitutionnel avait été influencée par les portes étroites transmises par les compagnies d'assurance privées, qui ont finalement obtenu gain de cause. En outre, lorsque l'Autorité de la concurrence a souhaité être en capacité d'empêcher les monopoles commerciaux de la grande distribution en centre-ville, le Conseil constitutionnel a censuré la disposition au motif qu'elle contrevenait à la liberté contractuelle. Les portes étroites de Guy Carcassonne ont, par ailleurs, eu une influence évidente sur la reconnaissance du caractère confiscatoire de l'impôt. Certains universitaires disposent d'un réseau bien établi au Conseil constitutionnel... D'aucuns parlent même de « carcassonniers » !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je suis souvent surpris du choix des impératifs catégoriques de la Constitution effectué par le Conseil constitutionnel. Ainsi, le Préambule de la Constitution de 1946, pourtant intégré à celle de 1958, a été quelques peu oublié au profit de nouveaux principes fondamentaux comme le droit de la concurrence...

M. Thomas Perroud. – Le pouvoir créateur du juge a toujours été contesté. Souvenez-vous de la décision du Conseil constitutionnel de 1971 sur la liberté d'association... Pour autant, le caractère expansionniste ce pouvoir n'empêche aucunement le Congrès de s'opposer au Conseil constitutionnel, comme il le fit par exemple s'agissant des quotas de femmes en politique. Le Conseil constitutionnel ne possède pas le monopole de l'interprétation de la Constitution ! Le Parlement peut également défendre la sienne, comme d'ailleurs les citoyens au travers des QPC.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais le Conseil constitutionnel aura toujours le dernier mot !

M. Thomas Perroud. – Rien n'est automatique devant un juge ! Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de proportionnalité, certes non méthodique, entre l'intérêt

général et la violation de la liberté individuelle. Au Parlement de motiver sa vision de l'intérêt général ! Certes, le Conseil constitutionnel pourra le censurer. Et alors ?

M. Pierre Cuypers, président. – Mais sa césure verrouille la décision du Parlement ?

M. Thomas Perroud. – Certes, mais la jurisprudence des cours constitutionnelles n'est pas stable : voyez aux États-Unis les évolutions qui pourraient advenir sur les droits des minorités raciales ou l'avortement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelles seraient vos préconisations les plus urgentes pour améliorer la situation que vous décrivez ?

M. Thomas Perroud. – Il convient d'établir une procédure stricte et transparente au Conseil constitutionnel et de donner aux juges les moyens d'exercer leur mission. Le rôle du Parlement doit, en outre, être conforté.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous vous remercions pour vos éclairages.

La réunion est close à 12 h 10.

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

Judi 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

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition de Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h, directrice, cheffe de l'Inspection générale de la police nationale.

Je rappelle que l'IGPN, souvent évoquée lors de nos travaux, est chargée de réaliser des audits et, depuis 2007, des contrôles inopinés des services de police sur des thématiques ciblées, ainsi que d'effectuer des études et des recommandations visant à l'amélioration du fonctionnement des services.

Enfin, bien entendu, elle a pour mission de veiller au respect, par les fonctionnaires de police, des lois et règlements et du code de déontologie de la police nationale. Elle mène ainsi les enquêtes qui lui sont confiées par les autorités administratives ou judiciaires.

Du fait de ces missions, l'IGPN dispose d'une connaissance du fonctionnement de la police nationale qui nous est précieuse. Le ministre nous a d'ailleurs déjà communiqué de nombreux rapports d'inspection. Alors que nous abordons la fin de nos travaux, cette audition devrait nous permettre d'affiner nos analyses et de lever d'ultimes interrogations.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
Mme Moneger-Guyomarc'h prête serment*

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous arrivons au terme de nos travaux, entamés en février dernier. Votre audition, madame la directrice, devrait nous permettre de répondre à de nombreuses questions.

Pensez-vous que le malaise exprimé par une partie de la profession policière rejaillit sur l'activité de l'IGPN ? Ses missions de contrôle sont-elles perçues par les agents de la « base » comme moins légitimes, comme une remise en cause plus difficilement acceptable ?

Quelle appréciation portez-vous sur l'exercice du management au sein de la police nationale, très différent de celui de la gendarmerie ? Nos auditions ont révélé une césure entre

les corps, l'existence d'un esprit de caste et la disparition progressive d'un certain esprit « maison ». Sur ce dernier point, l'IGPN est souvent pointée du doigt : il semble qu'une ambiance de suspicion règne au sein de la police et qu'une partie de l'encadrement cherche systématiquement à « ouvrir les parapluies » quand les agents estiment nécessaire de prendre des risques pour exercer leur mission...

Pouvez-vous nous dire quelques mots de la « politique du chiffre » ? Les policiers que nous avons auditionnés sous serment nous ont donné des versions très différentes : pour certains, une telle politique n'a jamais existé ; pour d'autres, elle n'existe plus depuis l'époque de M. Cazeneuve ; pour d'autres enfin, elle existe encore.

Cette politique du chiffre ne passe pas nécessairement par des gratifications financières, mais peut-être par des exigences de *reporting* parfois excessives et souvent chronophages, comme le montre un rapport de l'IGPN de juillet 2017. Quelle est votre analyse ?

Je voudrais ensuite vous interroger plus précisément sur l'esprit de caste que j'évoquais à l'instant. Il existe une vraie césure entre les trois corps : un général de gendarmerie parle d'un gendarme auxiliaire ou d'un brigadier comme d'un camarade ; j'ai rarement entendu un commissaire ou un membre de la préfectorale parler d'un gardien de la paix comme d'un collègue...

Les rapports publiés par l'IGPN au cours des dernières années sur l'organisation de la formation font le constat d'un éclatement des structures de formation et d'un manque patent de stratégie. Quelles seraient les pistes d'amélioration ? Faut-il renforcer la formation initiale ou améliorer la formation continue pour ajuster les connaissances à la réalité du terrain ? La formation ne peut-elle être une bonne occasion de brasser les corps ? Peut-on commander sans avoir partagé, à un moment de sa carrière, la condition de ses subordonnés ?

Pouvez-vous rappeler les différentes mesures prises ces dernières années pour améliorer le contact police-population, notamment en matière de respect de la déontologie ? Le port de caméras individuelles, par exemple, a montré ses effets bénéfiques : d'abord difficilement acceptées par les agents, elles sont aujourd'hui bien comprises comme un moyen de protection contre les mises en cause injustifiées... et contre les éventuels dérapages. Elles rassurent aussi les supérieurs et donnent aux magistrats des éléments tangibles.

Les recrues, logiquement, ont les traits de la jeunesse d'aujourd'hui. Leur savoir-vivre n'est pas celui de leurs aînés... Alors que la formation initiale a été raccourcie à six mois, est-on en mesure de leur apporter des notions en ce domaine ? Sauront-ils les appliquer lorsqu'ils seront affectés, par exemple, dans la première ceinture parisienne ?

L'IGPN a mis en place en 2013 un signalement par les citoyens des éventuels abus commis par les agents de police. Quel bilan peut-on en tirer ? Est-il désormais largement accepté par les policiers ?

Quel est le bilan de l'élargissement aux signalements en interne, pour lutter contre le harcèlement et les discriminations ? Cela existe partout, y compris dans la police. Nous avons recueilli des témoignages saisissants de personnes acculées à des tentatives de suicide.

Quelle est la doctrine du ministère et de l'IGPN sur le manquement au devoir de réserve, le manquement à l'obligation d'obéissance, l'atteinte à l'image et au crédit de la police nationale ?

Les policiers qui ont exprimé leur colère l'ont fait hors champ syndical. À l'évidence, les syndicats n'ont pas entièrement rempli leur fonction de revendication collective et de dénonciation des difficultés d'exercice du métier. Peut-être sont-ils placés en porte-à-faux par le système de cogestion mis en place dans les années quatre-vingt...

Toujours est-il que nous nous sommes rendu compte que les dénonciations des « policiers en colère » étaient en deçà de la réalité ! Ils ont été interrogés par vos services ; on leur a reproché de révéler les carences internes et les faiblesses du système, c'est-à-dire de la hiérarchie, de l'exécutif et même du Parlement, qui accorde aux forces, de plus en plus sollicitées, des moyens insuffisants.

Certes, les procédures ne sont pas allées plus loin, mais on est surpris d'entendre régulièrement des représentants syndicaux décrire à la télévision des faits qui ne devraient être révélés que par le parquet ou par la hiérarchie policière, en accord avec le parquet, sans qu'il soit donné suite. En revanche, les policiers de base qui se plaignent de rouler dans des voitures ayant plus de 200 000 kilomètres au compteur, de l'absence d'une réponse pénale adaptée ou de travailler dans des locaux absolument dégradés que nous avons vus se voient reprocher de manquer à leur devoir de réserve. Je souhaiterais donc connaître la doctrine de l'IGPN et du ministère de l'intérieur en la matière.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale. – L'Inspection générale a un regard global sur l'institution. Les différentes actions qu'elle mène, revues en 2013 à l'occasion de la fusion entre l'Inspection générale des services et l'Inspection générale de la police nationale, lui permettent d'observer la maison « police ».

Nous n'avons pas voulu que cette fusion se traduise par la simple addition de deux corps d'inspection, mais nous permette de disposer d'une inspection plus moderne, plus transparente, plus ouverte. En sus des missions traditionnelles d'enquête judiciaire et administrative, d'audit et d'inspection, nous avons développé des missions complémentaires d'appui et de conseil. Nous nous déplaçons ainsi dans des services en difficulté ou en réorganisation pour aider le management à assumer ses responsabilités.

L'ensemble de ces observations nous permet de disposer d'une vision globale et de souligner non seulement les lacunes et les faiblesses de notre institution, que je ne nie pas, mais également sa force et sa résilience.

Vous souhaitez tout d'abord savoir si le malaise exprimé récemment par les policiers rejaillit sur nos relations avec les services. On pourrait penser que oui, dans la mesure où le policier est aujourd'hui remis en cause de manière systématique par l'utilisateur, par l'opinion, par les médias et par son administration. On peut imaginer que cette situation pèse aujourd'hui plus qu'hier sur son moral.

Le policier est exposé à un triple risque : physique, juridique et médiatique. Il peut donc avoir le sentiment de passer son temps à se justifier devant l'administration, devant l'autorité judiciaire ou devant les autorités indépendantes de contrôle.

Pourtant, assez paradoxalement, je ne constate aucune remise en cause de notre légitimité. Je ne dis pas qu'on nous aime, et ce n'est d'ailleurs pas mon souhait. J'attends seulement du respect, ce qui se gagne par du professionnalisme, par de l'éthique de responsabilité et par de l'objectivité. C'est tout le sens de la charte des valeurs dont la nouvelle Inspection générale s'est dotée en 2013.

L'IGPN s'inscrit depuis plusieurs années dans la dynamique d'accompagnement que j'évoquais à l'instant. Plus dans une dynamique d'aide et de soutien que dans une dynamique de contrôle pur. Nous avons inscrit dans notre feuille de route cette mission d'appui et de conseil pour sortir de l'image traditionnelle du « bœuf-carottes ».

Selon moi, tout corps d'inspection doit travailler pour que l'institution qu'il sert fonctionne mieux. On peut distribuer les bons et mauvais points depuis sa tour d'ivoire, mais une inspection a aussi pour rôle d'aller vers les services et les agents et de faire œuvre de pédagogie. Tout cela est inscrit dans la feuille de route de l'IGPN à la rédaction de laquelle ont participé tous nos agents.

Nous avons créé des structures innovantes et développé une approche différente, basée sur l'autocontrôle des services, à travers une nouvelle structure dénommée Amaris – améliorer la maîtrise des activités et des risques. Les services peuvent aujourd'hui être les acteurs de leur contrôle.

Nous avons davantage donné la parole aux agents. Nous ne nous contentons pas, lors d'un audit, de rencontrer le préfet, le procureur, les élus et les grands chefs des services. Nous allons également voir les agents pour connaître leur avis. Nous avons d'ailleurs systématisé le recours aux questionnaires.

En cas de différence fondamentale entre la position des échelons centraux et celle du terrain, il nous est arrivé de réussir à tordre le bâton et à faire oublier certaines idées qui semblaient bonne au premier abord, mais qui ne résistaient pas à l'expérience du terrain.

Nous essayons de privilégier la pédagogie plutôt que la sanction. C'est la raison pour laquelle nous développons, depuis trois ans, les alternatives aux poursuites disciplinaires : quand un agent fait une erreur – et non une faute – qui n'a pas de conséquence lourde, nous préférons, en lieu et place de sanctions qui ne sont pas comprises, organiser un entretien bilatéral. Nous reprenons avec lui la situation sur tous les plans – juridique, éthique, déontologique, réglementaire... – pour faire évoluer les choses.

En général, à l'issue de l'entretien, l'agent nous remercie : il a compris ce qui s'est passé et adaptera sa réaction la prochaine fois qu'il sera confronté à la même situation.

J'espère que ces changements auront fait évoluer notre image et que les agents préfèrent voir l'IGPN mener les enquêtes plutôt que les services de déontologie. S'ils savent que nous sommes sévères, tout en étant équilibrés, nous offrons la garantie d'une appréciation de la situation fondée sur le droit et sur l'expertise et non sur la morale, par essence subjective et conjoncturelle. Je vois dans le fait que des agents souhaitent régulièrement nous confier les enquêtes une marque de respect pour le travail accompli.

Nous n'avons quasiment pas été saisis des « policiers en colère ». Nous l'avons été une première fois, à propos de manifestations réalisées à Paris avec des véhicules de police, toutes sirènes hurlantes. Nous avons alors rencontré Mme Biskupski et M. Lebeau :

avant l'audition classique, nous nous sommes entretenus sur les droits et devoirs des policiers dans le cadre des manifestations auxquelles ils participent. Le magistrat administratif chargé de mission à l'IGPN leur a rappelé les règles : le droit de manifester est constitutionnel, mais on ne manifeste pas n'importe comment. Au cours de son audition, M. Lebeau a d'ailleurs remercié le magistrat administratif de l'information qu'il lui avait donnée.

Deux autres enquêtes ont eu lieu sur les mêmes personnes, à la demande du préfet de police et du directeur général de la police nationale. L'IGPN a fait le tri entre les déclarations qui pouvaient tout à fait se justifier de la part d'une présidente d'association régulièrement déclarée et celles qui constituaient une entorse au devoir de réserve.

Nous avons fait notre travail de manière équilibrée, en nous basant sur le droit. Nous avons proposé une sanction du tout premier groupe, à savoir un avertissement, ce qui ne me semble pas complètement disproportionné.

Le management est un sujet qui me préoccupe depuis fort longtemps. Le management est toujours décrié, il n'est jamais adapté, il est toujours à côté de la plaque. Bref, c'est toujours la faute du chef, ce qui n'est pas tout à fait anormal dans notre institution hiérarchisée, où tout descend du haut. Le poids des cultures fait que les problèmes viennent toujours d'en haut, à tous les niveaux – il ne s'agit pas que de la base. Bien évidemment, plus le chef est haut placé, plus il est responsable.

Quand on s'adresse directement aux agents, ils expliquent toujours que leur chef, lui, est bien. C'est un peu partout le même discours : « les choses vont mal, mais pas si mal que ça dans notre service »... Je pense, encore une fois, que ce discours n'est pas réservé à un certain niveau de hiérarchie, mais qu'il s'agit d'un discours assez général. Cependant, j'aime objectiver les choses et savoir dans quel service ça ne va pas et pourquoi.

Cette remontée d'information *bottom-up* est un véritable enjeu pour la maison police. L'administration a beaucoup de mal à le faire, tout comme les syndicats, qui ont calqué leur organisation sur celle de l'administration.

M. Michel Boutant, président. – Une sorte de *shadow cabinet* ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Absolument !

Cette remontée est rarement organisée et les choses se perdent au fur et à mesure. Et en haut, de manière assez classique, comme on ne peut parler des problèmes des gens, on ne parle que des problèmes d'argent.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers que nous avons rencontrés nous ont assez peu parlé d'argent.

M. Michel Boutant, président. – Sauf pour souligner les retards de paiement et ceux de délivrance des fiches de paie...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Ce qui est tout à fait légitime.

Lorsque j'étais adjointe au directeur des ressources et des compétences, j'ai reçu une délégation de policiers scientifiques constituée de la secrétaire nationale du syndicat, d'une ingénieure de laboratoire de police scientifique et d'une technicienne de terrain. La première m'a parlé d'indices et d'indemnités, la deuxième m'a parlé des moyens matériels

nécessaires pour faire son travail et la troisième m'a parlé de son mal-être, de sa solitude. Cet exemple montre le problème de communication et de remontée des attentes des différentes strates de notre institution.

Le management est un véritable enjeu dans une maison hiérarchisée, sous pression, qui vit des situations difficiles depuis quelques années – tensions sur les effectifs, sur les budgets, terrorisme, pression migratoire... Le management, quand il est bien fait, c'est ce qui apporte du liant, du sens, de l'envie, de l'engagement... Dans cette maison sous tension, ce n'est pas quelque chose de simple ni de banal. Encore faut-il que les managers puissent jouer leur rôle.

Enfin, il faut réussir aujourd'hui à faire travailler ensemble des agents très différents les uns des autres. On dénombre cinq générations différentes dans nos services. C'est un enjeu de management énorme.

S'il faut davantage de management, il faut également plus de managers. Nous avons besoin d'une colonne vertébrale formée et préparée. Or on a diminué le nombre de managers. On a déflaté le corps de conception de direction et celui des officiers. On a donné au corps des gradés des responsabilités énormes par rapport à celles qu'il avait avant.

Cette déflation est aussi une source de difficultés : auparavant, le commissaire de police gérait une circonscription de 20 000 habitants, puis de 30 000 habitants quand il avait cinq ans d'ancienneté et de 50 000 habitants quand il avait dix ans d'expérience. Aujourd'hui, les jeunes officiers arrivent de plus en plus tôt sur des postes de plus en plus importants, alors que les choses sont de plus en plus complexes...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ne pensez-vous pas que la séparation des deux corps d'encadrement entraîne un problème structurel ? Dans la gendarmerie et dans l'armée, on ne devient pas général sans avoir été sous-lieutenant. Il n'existe pas de recrutement direct d'officiers supérieurs.

Dans la police nationale, le recrutement direct de l'équivalent d'un officier supérieur n'accentue-t-il pas la césure que j'évoquais ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je ne pense pas que le sujet soit là. Statutairement, il existe bien seulement deux corps dans la gendarmerie, mais on retrouve les officiers subalternes et les officiers supérieurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ont été l'un avant de devenir l'autre.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Certes, mais vous savez que seuls ceux qui ont fait Saint-Cyr pourront être généraux. La réalité sociologique de la gendarmerie, c'est donc deux corps avec une césure assez ferme.

Il ne faut pas croire que les corps sont étanches : les commissaires de police et les officiers de police sont recrutés à 50 % en interne. Dans les faits, c'est même plus de la moitié du recrutement qui se fait en interne en raison des candidats « externes » qui passent ces concours alors qu'ils sont déjà dans la maison depuis deux, trois, quatre ou cinq ans – on parle de « faux externes ». Selon les promotions, on a donc entre 55 et 60 % d'officiers ou de commissaires promus en interne. Votre reproche ne me semble donc pas fondé. Tous les ans, des gardiens de la paix deviennent commissaires de police.

Le management doit évoluer, à mesure que les choses deviennent plus complexes. Nous sommes en train d'élaborer une nouvelle doctrine de management avec la direction de la formation. À l'IGPN, nous expérimentons énormément de choses pour nous-mêmes et pour des services de police. Je parlerai de trois expérimentations.

L'IGPN s'est appliquée à elle-même celle dont je parlerai en premier. Nous avons décidé de nous lancer dans la nouvelle approche dite Amaris, basée sur l'autocontrôle et la maîtrise des risques, après avoir réalisé que les quelques 800 inspections que nous avons conduites les années précédentes n'avaient pas vraiment changé la face du monde...

Pour ce faire, nous avons monté une équipe de 15 personnes *ex nihilo*. Comme nous ne voulions pas qu'elle soit uniquement constituée de policiers ou de commissaires, nous avons recruté un officier de marine, des contractuels, des gens susceptibles de nous apporter un œil différent.

Nous avons ensuite décidé de faire travailler ce groupe en mode projet, ce qui n'est pas dans nos habitudes. Nous avons alors lancé un séminaire, avec l'aide d'un consultant. Aujourd'hui, notre mode de fonctionnement est totalement différent du mode classique, hiérarchique : quel que soit leur grade ou leur niveau, tous les agents sont une partie du projet. Certains fonctionnent en horizontal et circularisent énormément.

Nous avons aussi créé une *obeya*, c'est-à-dire une salle de réunion où tout est affiché – elle est constellée de papiers, d'affiches, de post-it – pour rappeler régulièrement les objectifs. Nous nous y réunissons tous les lundis matin pour faire le point sur ce qu'on doit faire dans la semaine et tous les vendredis pour faire le point sur l'avancement des projets. Tout cela se fait debout, un café à la main. Cette méthode nous permet d'impliquer tous les agents et de laisser tous les participants s'exprimer. Le collectif est ainsi responsabilisé : si ça ne fonctionne pas, ce n'est plus seulement la faute du chef.

Les agents sont tous enthousiastes, même si deux d'entre eux ont quitté le bateau. Ce mode de fonctionnement, trop éloigné du mode hiérarchique qu'ils ont toujours connu, ne leur convenait pas.

La deuxième expérimentation a trait au « dialogue opérationnel » que nous avons testé dans plusieurs commissariats. Il s'agissait de sortir des reproches habituels : les agents se plaignant de répéter leurs doléances mille fois sans être entendus et les chefs de n'être pas informés alors qu'ils sont prêts à tout entendre. Le dialogue opérationnel consiste à organiser une fois par an, par brigades ou par petites structures, une réunion de deux heures pour répondre à une question simple : de quoi a-t-on besoin pour travailler ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Depuis combien de temps est-ce mis en œuvre ? Il ne s'agit pas d'une pratique généralisée...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Pas tout à fait.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ceux d'entre nous qui travaillent en collectivité locale ou en entreprise, où les cercles de qualité existent depuis longtemps, ou qui ont été militaires et qui ont connu les fameux « Retex » – les retours d'expérience –, ont été extrêmement surpris de voir que d'immenses difficultés opérationnelles – équipements ou armements inadaptés, véhicules incapables de transporter le matériel... – ne faisaient jamais l'objet d'une remontée.

Beaucoup de policiers semblaient pouvoir dire devant nous ce qu'ils n'avaient jamais pu dire à d'autres qu'à leurs collègues et qui, de toute façon, n'avait été entendu par personne.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Cela fait quarante ans que j'entends les mêmes choses. Je peux vous dire que la police a beaucoup évolué en quarante ans et qu'on met aujourd'hui à la disposition des agents des choses qui leur facilitent la vie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On aimerait vous croire, madame, mais on a entendu tout l'inverse.

Les policiers se retrouvent dans des impossibilités juridiques ou matérielles qu'ils n'arrivent pas à faire remonter ; à tout le moins, ils n'arrivent pas à savoir s'ils ont été entendus. Ils ne peuvent que constater que rien n'a été modifié.

Je pourrais multiplier les exemples : les fiches de paie envoyées avec trois mois de retard, les 21 millions d'heures supplémentaires qui ne peuvent être ni posées ni payées... Toutes choses qui n'existent pas ailleurs.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je comprends le ressenti dont vous parlez...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et si cela dure depuis quarante ans, nous sommes encore plus inquiets !

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Il ne faut pas, monsieur le rapporteur. (*Soutires.*)

M. Michel Boutant, président. – Ce que nous ont dit les policiers que nous avons rencontrés ces six derniers mois m'a marqué.

Lorsqu'ils doivent s'exprimer devant leur hiérarchie, peut-être même devant vous ou devant vos collègues de l'IGPN, ils se censurent par peur des sanctions. Les « lanceurs d'alerte » de 2016 n'ont pas vraiment été sanctionnés, seulement admonestés, nous dites-vous. Pourtant, les policiers redoutent de parler.

On a l'impression qu'ils sont beaucoup plus libres avec nous qu'avec leurs collègues de la police nationale ou de l'Inspection générale. Ils redoutent une sanction qui pourrait prendre différentes formes : mutation, retard dans l'avancement, refus d'attribution de logement – nous aurions d'ailleurs beaucoup à vous dire sur ce dernier point...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je ne nie pas le ressenti des policiers. Je dis simplement que je connais cette maison, que je connais le professionnalisme des agents et que je connais aussi les difficultés d'organisation. Pour autant, je n'ai jamais vu un agent être sanctionné pour avoir dit raisonnablement à sa hiérarchie un certain nombre de choses et réclamé les moyens de travailler.

Le dialogue opérationnel a été testé l'année dernière et sera généralisé au fur et à mesure, d'abord dans deux départements. On sent que les agents n'ont pas l'habitude d'être interrogés sur ce dont ils ont besoin. Il faut au moins une heure avant que les choses viennent. Par ailleurs, la hiérarchie intermédiaire ne joue pas toujours son rôle de relais.

Le dialogue opérationnel nous a permis de répondre à 70 % des demandes. Le chef de service a pu donner un avis favorable et régler les problèmes qui étaient à sa main en une à deux semaines à peine. Les chefs de service sont des gens ouverts, respectueux de leurs collaborateurs et à l'écoute. Ils nous ont dit découvrir certains problèmes.

Je pense qu'il faudrait donner un caractère quasi officiel à ces moments de dialogue opérationnel dans tous les services, quitte à ce que l'IGPN contrôle qu'ils ont bien eu lieu.

La troisième expérimentation concerne le management. Nous voulons recourir à de nouveaux outils, à de nouvelles méthodes. Fidèle à ce souhait d'entendre les agents, l'IGPN a commencé par rencontrer les différents agents des services pour leur demander d'identifier les principales problématiques. Nous monterons ensuite des outils sur-mesure.

Le problème des expérimentations, c'est qu'elles prennent du temps, qu'il faut ensuite les évaluer et qu'une fois leur généralisation décidée, la dynamique a quelque peu perdu de sa force. Pour cette dernière expérimentation, nous avons donc décidé de créer une page Facebook sur laquelle nous mettrons tout, sous la forme d'une plateforme collaborative, de manière à ce que les bonnes idées puissent être reprises immédiatement, sans attendre la fin de l'expérimentation.

Il faut former les managers mais il faut aussi leur donner les moyens d'agir. Les directeurs territoriaux ont des objectifs à atteindre cependant ils n'ont pas toujours à leur disposition tous les leviers pour le faire (budget, ressources humaines, etc.) Il est difficile dans ces conditions pour eux de définir une stratégie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est ce qui est envisagé avec la police de sécurité du quotidien (PSQ) ?

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h. – Oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais sans déconcentration budgétaire ?

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h. – Il y a eu une déconcentration, puis on a assisté à une reconcentration. Les affectations d'agents, de matériel ou les véhicules ne correspondent pas toujours aux souhaits exprimés par les chefs, car les décisions ont été reconcentrées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous a dit aussi que la gestion des RH est beaucoup plus subjective qu'ailleurs. L'avis de la hiérarchie n'est pas toujours entendu dans les promotions, par exemple, car les décisions sont prises au niveau national et dépendent de considérations variées, d'ordre politique ou syndical... Vos propos semblent nous confirmer que les managers manquent cruellement d'autonomie.

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h. – Ce jugement semble un petit peu excessif. De toute évidence, il est d'usage dans cette maison d'associer beaucoup les syndicats dans la gestion des RH.

M. Michel Boutant, président. – On parle parfois dans certains endroits de cogestion.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Dans certains cas, en effet, peu nombreux, cela a pu exister. La situation aujourd'hui est beaucoup plus saine. L'administration a évolué. Des décisions qui semblaient acceptables il y a quelques années ne le sont plus aujourd'hui. Il n'y a ainsi plus d'affectation à la sortie de l'école hors classement. Année après année le nombre des interventions diminue et le nombre des décisions problématiques aussi. Ce mouvement a commencé il y a quelques années et le seuil d'acceptabilité a baissé. Toutefois, certaines décisions ont été éloignées du terrain. L'IGPN a dit qu'il fallait renforcer l'ancrage local et la gestion de proximité. Nous sommes au service de la population et devons répondre à son attente. Je constate à cet égard avec satisfaction que les annonces concernant la police du quotidien vont dans ce sens.

M. Alain Cazabonne. – Il y a deux mois j'ai été témoin d'une scène dans un quartier sensible de Pessac : une femme portant le voile intégral est sortie d'un magasin et n'a pas été interpellée par les policiers. Des passants s'en sont étonnés : on les arrête pour un simple excès de vitesse, et là on ne fait rien ! Comme s'il y avait deux poids deux mesures. Les policiers m'ont dit qu'ils avaient pour consigne de ne pas intervenir. Vrai ou faux, cela crée une inégalité dans l'application de la loi.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Il y a eu beaucoup d'incidents liés au port du voile intégral. On ne peut pas dire que la police à ces occasions ait été beaucoup soutenue... Pour le reste, je ne peux qu'être d'accord avec vous. Toutefois les policiers ont un devoir de discernement, c'est-à-dire de prendre une décision par rapport à une situation et de toujours se demander quelle est la meilleure réponse. Faut-il appliquer la loi, au risque de provoquer une émeute dans le quartier, ou bien est-il préférable de ne pas intervenir, en toute conscience ? C'est une question d'appréciation. Si tout était calme, il n'y avait pas de raison de ne pas appliquer la loi. Je ne me prononcerai pas sur le cas d'espèce que vous évoquez, ne connaissant pas les circonstances.

M. François Grosdidier, rapporteur. – De plus en plus souvent, lors de manifestations, les forces de l'ordre ont pour consigne de rester à distance en cas de dégradations ou de troubles : ils assistent à distance, préférant contenir qu'intervenir. Les interpellations sont peu nombreuses. Tous les pays n'ont pas la même doctrine. Cela donne le sentiment d'une impuissance de la police.

M. Alain Cazabonne. – C'est la crainte de la bavure.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – C'est la doctrine française du maintien de l'ordre. On peut la regretter mais elle n'est pas neuve...

M. Philippe Dominati. – En effet. Elle a une trentaine d'années.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Que faut-il protéger avant tout : les biens ? les personnes ? Qu'est-ce qui est acceptable socialement ? Je comprends vos interrogations mais la situation est complexe. Le métier de gardien de la paix ou de gendarme est difficile. Quoi qu'ils fassent, on leur donne tort !

M. Michel Boutant, président. – Ils ont souvent le sentiment que leur parole vaut moins que celle des délinquants.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Et aujourd'hui tout est filmé et mis sur les réseaux sociaux immédiatement. Les forces de l'ordre sont en permanence

exposées à un risque physique, juridique, médiatique, etc. L'enjeu pour nous est de faire en sorte que les agents aient toujours envie de s'engager. Je constate à cet égard que nos agents font preuve de résilience, continuent à faire leur travail avec passion, en dépit de leurs critiques, et restent motivés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est ce qui nous a frappés aussi. On a toutefois le sentiment qu'on atteint une limite !

M. Philippe Dominati. – Estimez-vous que vos moyens sont suffisants pour remplir votre mission ? Comment s'articule votre travail avec la préfecture de police de Paris ? Pourriez-vous nous donner une idée de la répartition géographique de vos activités ? Enfin, êtes-vous saisis à chaque fois qu'un policier sort son arme ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Non !

M. Philippe Dominati. – Les agents des BAC disent que s'ils sortent leur arme un soir lors d'une interpellation, ils ont dès le lendemain un appel de l'IGPN...A quel moment intervenez-vous ? Les personnes interpellées prétendent souvent qu'elles ont été menacées. C'est une stratégie de défense classique. Les plaintes concernant l'usage des armes sont-elles en hausse ? Y-a-t-il beaucoup de saisines indues ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – En 2013, l'Inspection générale de la Police Nationale (IGPN) et l'Inspection générale des Services (IGS) de la préfecture de police de Paris ont fusionné. On a créé des délégations supplémentaires pour enquêter pour en avoir une par zone, et on a créé la plateforme de signalement. L'IGPN compte 280 personnes, dont 120 enquêteurs répartis dans toutes nos délégations : Paris, Lille, Metz, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nice, Rennes, Fort-de-France. Les enquêteurs ont la qualification d'officiers de police judiciaire nationaux qui leur permet d'intervenir sur tout le territoire en cas de besoin. Ils réalisent des enquêtes judiciaires, à la demande des parquets ou des juges d'instruction, et des enquêtes administratives, à la demande de l'administration ou suite à un signalement. On ne constate pas une hausse spectaculaire du nombre de saisines ces dernières années. Il y a eu un petit pic en 2016 lors des manifestations contre la loi travail, avec des plaintes pour blessures, mais la situation est revenue à la normale. Les tâches sont réparties entre l'IGPN et la préfecture de police de Paris ou les directions de province. L'IGPN est saisie des cas les plus graves et les autres affaires sont gérées directement par la hiérarchie. On a signé un protocole en région parisienne avec les parquets pour que les saisines de l'IGPN soient concentrées sur les cas les plus importants. L'IGPN n'a donc pas vocation à appeler un agent de la BAC le lendemain d'une intervention au cours de laquelle il aurait sorti son arme...Nous sommes davantage saisis à Paris qu'en province car le parquet de Paris a pris l'habitude depuis longtemps de nous saisir et souhaite travailler avec les mêmes services. Comme il y a plus de policiers à Paris que dans les autres zones, logiquement, le nombre d'affaires traitées par chaque OPJ y est supérieur.

M. Philippe Dominati. – Les sanctions sont-elles plus importantes à Paris qu'ailleurs ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Non, même si je ne connais pas les chiffres judiciaires. Cette homogénéité des sanctions administratives tient au dialogue étroit entre les services de gestion. L'IGPN a lancé un vaste plan de formation, il y a 4 ans, grâce auquel 2500 personnes ont été formées (les enquêteurs de l'IGPN, les enquêteurs des services chargés de la déontologie, les secrétariats généraux pour l'administration du

ministère de l'intérieur, les responsables RH, etc.) Il n'y a donc pas de disparités entre les régions. Nous ne sommes pas saisis à chaque fois en cas d'usage de l'arme. On note une hausse de l'usage des armes dus à la hausse des refus d'obtempérer de véhicules ; de plus en plus d'automobilistes refusent d'obéir aux injonctions de s'arrêter. Les tirs de légitime défense dans ce cas augmentent. Tout cela révèle une dégradation de la relation entre les forces de l'ordre et la police.

M. Jean Sol. – Le management constitue un véritable enjeu. Ayant géré les ressources humaines dans un contexte hiérarchisé pendant plusieurs années, il me semble que de petites choses pourraient améliorer grandement les conditions de travail et le sentiment de bien-être au travail des policiers. Au-delà de la logistique et de la hausse des moyens, il devrait être possible d'optimiser les moyens disponibles. Certains agents nous ont dit qu'ils s'ennuyaient parfois sur les postes où ils étaient affectés, avec un fort sentiment d'inutilité, source de démotivation. Il y a un décalage entre la représentation de leurs missions par ces agents qui se sont engagés pour servir la société, et la réalité des tâches. J'ai rencontré des agents motivés, animés d'un sens du service public aigu et de leur devoir, mais aussi rapidement déçus après leurs premières affectations. Traiter les causes à l'origine de leur mal-être pourrait s'avérer très efficace. Je suis surpris que vous lanciez une expérimentation sur le dialogue opérationnel car c'est la base en matière de management... J'espère que cela portera ses fruits. Les cadres doivent avant tout être des communicants.

Enfin quand arrêtera-t-on de donner plus de crédit à la parole des délinquants qu'à celle des officiers ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je ne répondrai pas à cette dernière question qui relève aussi du législateur...

Le bien-être au travail est essentiel. À l'IGPN nous recommandons d'ailleurs de parler de bien-être au travail plutôt que de risques psycho-sociaux. Quand on demande à un chef de service ce qu'il peut faire pour éviter les suicides, il est un peu démuné, mais si on demande comment améliorer les conditions de travail, chacun a des idées, un dialogue positif s'installe, qui améliore les choses.

Vous soulignez le décalage entre la réalité du métier et sa représentation. Les sociologues, comme M. Dominique Monjardet, ont étudié le sujet et révélé un sentiment d'émoussement au travail.

Entendre dire que des agents s'ennuient m'attriste. Il n'est évidemment pas agréable de passer des heures debout dans un poste de garde, avec un gilet pare-balles et un casque qui pèsent lourds et provoquent l'apparition de troubles musculo-squelettiques... Mais la mission de la police n'est-elle pas aussi de protéger certains lieux ? Il y a des tâches plus pénibles que d'autres. Pour sortir de ce cercle vicieux, l'essentiel est d'assurer une rotation sur les postes et de ne pas affecter toujours les mêmes aux mêmes missions.

Vous avez raison d'être surpris qu'on lance une expérimentation sur le dialogue opérationnel. Toutefois, la pression est aujourd'hui telle dans les services, à cause des missions, des suppressions de postes, des règles qui nous sont imposées, à juste titre, que les moments de convivialité et de dialogue ont disparu.

M. François Gros Didier, rapporteur. – Nous partageons la même analyse : la demande de police augmente, les effectifs ont été réduits, les charges indues se multiplient, les

tâches administratives sont chronophages...Mais ce que nous avons ressenti à travers nos auditions et nos déplacements c'est le besoin énorme, dans toutes les catégories de personnel, d'expression et de considération. Cela commence avec la simple possibilité de faire un retour d'expérience sur un matériel ou une mission. Élus, nous avons géré des collectivités territoriales ou travaillé dans des entreprises, cela ne se passe pas comme cela ; même la gendarmerie, pourtant beaucoup plus hiérarchisée, sans syndicats, a su organiser ces dialogues. Donc l'essentiel est le changement d'état d'esprit des managers qui devraient être plus tournés vers l'écoute. Plus qu'une expérimentation en somme, c'est une révolution culturelle qui s'impose. Les remèdes ne sont pas à la hauteur des attentes.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Le changement est en marche : l'expérimentation sera élargie dans deux mois à deux départements en région parisienne, à deux régions dans six mois, et sur tout le territoire dans quelques mois.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On a le sentiment d'une grande inertie...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – On parle d'une administration de 145 000 agents, répartis sur tout le territoire, travaillant 24 heures sur 24, et gérant une intervention toutes les dix secondes !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Alors que les policiers se plaignent de la lourdeur des procédures, plusieurs lois qui les allègent ne sont toujours pas appliquées ! Il a fallu plus de deux ans, après le vote de la loi, pour prendre le décret autorisant les policiers municipaux à avoir accès aux fichiers minéralogiques et des permis de conduire, alors que cela décharge les policiers nationaux de charges indues ! Quelle inertie !

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je suis frappée par votre pessimisme. La police est une grande maison. Elle doit être pilotée comme un grand paquebot, non comme un hors-bord. La publication de décrets interministériels prend nécessairement du temps et l'on ne saurait incriminer uniquement le ministère de l'Intérieur pour les retards. Je suis la première à porter un regard critique sur le fonctionnement de la police et l'IGPN a formulé beaucoup de propositions pour moderniser et simplifier. J'ai toutefois le sentiment que les choses ne sont pas aussi rigides que vous le pensez. Comme pour les castes que vous évoquiez, c'est sans doute aussi une affaire de représentation.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La vétusté des véhicules ou de l'immobilier, la faiblesse de la réponse pénale, il ne s'agit pas de fantasmes...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Même là je crois qu'il faut être nuancé...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Êtes-vous allée à Coulommiers ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Oui, la situation là-bas n'est pas digne. Cela fait vingt ans que l'on parle de faire des travaux, mais depuis 20 ans d'autres choix ont été faits...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le moral est aussi atteint.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Lorsque l'on fait travailler des gens dans des conditions indignes, il ne faut pas attendre d'eux l'impossible !

M. Michel Boutant, président. – Les personnels se plaignent davantage du manque de considération.

Une dernière question : vos rapports pointent l'éclatement des structures de formation et l'absence de stratégie en matière de formation. Vos rapports ont-ils été suivis d'effets ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Oui. Le ministre de l'Intérieur de l'époque a créé une direction de la formation et du recrutement qui est chargée de piloter la politique de formation et de présenter des plans stratégiques de formations.

M. Philippe Dominati. – Dans votre rapport de 2015, vous faisiez état de 9 exclusions et 3 radiations. Cela semble peu. Combien y-a-t-il d'exclusions et de radiations chaque année ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Environ une centaine ! En 2017, 61 sanctions du 4^e groupe ont été prononcées. Je pourrai vous communiquer les chiffres précis.

M. Philippe Dominati. – La proportion est-elle comparable à celle des autres administrations ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Non. La proportion dans la police est beaucoup plus élevée car dans les autres administrations tout ce qui relève de la vie privée ne peut donner lieu à une sanction. Un professeur qui bat sa femme ne sera pas sanctionné administrativement, à l'inverse du policier, car celui-ci ne doit pas faire ce qu'il doit empêcher ! Il y a aussi beaucoup de manquements liés à l'usage de la force qui représentent 50% de nos saisines et 50% des signalements sur la plateforme. Il faut à chaque fois déterminer si l'usage de la force était légitime, légal et proportionné. Pour faire des comparaisons avec les autres ministères, il faudrait retirer ce motif.

M. Michel Boutant, président. – Merci pour cet échange franc et utile. Nous voulions aussi vous faire part de notre ressenti, à la suite de nos auditions ou déplacements. Que pensez-vous de livres comme *Paroles de flics* ou *Colère de flic* ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – J'y retrouve évidemment des éléments de réalité, même si j'ai aussi d'autres clefs de lecture. Il est en tout cas toujours utile de confronter les points de vue.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 15h40.

MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATEGIE INDUSTRIELLE DU PAYS

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

La réunion est ouverte à 13 h15.

Adoption du rapport final de la mission, portant sur le volet « stratégie industrielle »

M. Alain Chatillon, président. – Nous voici au terme de nos travaux, débutés en décembre dernier, lors desquels nous avons mené 49 auditions au Sénat et effectué huit déplacements, rencontrant environ 150 personnes. Comme nous en étions convenus, nous avons procédé en deux étapes, étudiant d'abord la situation d'Alstom avant de nous pencher sur celle, plus générale, de la réindustrialisation du pays.

En avril dernier, nous avons conclu sur le premier volet de notre mission, c'est-à-dire sur l'évolution profonde du groupe Alstom en quelques années, et sa prise de contrôle par le groupe allemand Siemens, dans des conditions particulières. Avec Martial Bourquin, nous avons regretté l'absence de contreparties suffisantes à cette opération, ainsi que nous avons pu le constater en prenant connaissance des échanges entre l'administration et le groupe Siemens. Nous avons pu mesurer, sur ce cas d'école, combien notre industrie, y compris nos grands groupes, était fragile dans un environnement mondial très concurrentiel. Voyez la politique incroyable des États-Unis sur la métallurgie et ses conséquences ; serons-nous assez compétitifs ? Nous espérons que les Européens réussiront enfin à s'entendre sur l'essentiel. Nos politiques publiques n'ont pas su suffisamment prendre en considération cet environnement. Sur Alstom, donc, nous avons formulé plusieurs recommandations afin d'atténuer le choc que pourrait constituer cette opération de rapprochement pour le tissu industriel français.

Aujourd'hui, nous allons clore le second volet de nos travaux, qui portait sur la situation plus générale de l'industrie française et de l'action menée par les pouvoirs publics – État comme collectivités – en sa faveur. Le rapporteur et moi-même avons souhaité nous inscrire en filiation avec les travaux menés et les préconisations formulées dans le cadre de la mission d'information lancée par le Sénat en 2010 sur la réindustrialisation des territoires. Le constat fait à l'époque reste malheureusement d'actualité : malgré une amélioration conjoncturelle certaine, et quelques signaux structurels plus favorables, l'industrie française est dans une position critique, notamment au regard de deux révolutions fondamentales qui en bouleversent les fondements : la digitalisation et une concurrence exacerbée à l'échelle internationale. L'industrie ne s'est pas approprié certaines mesures que d'autres concurrents ont pu avoir. Nous regrettons aussi une fiscalité et des aides gouvernementales inadaptées.

Ces deux révolutions sont des défis pour notre industrie, qui doit impérativement trouver les moyens d'en tirer profit. À défaut, elle risque fortement de rater un tournant décisif dont les conséquences seraient redoutables pour notre économie. L'industrie française, qui comptait 5,4 millions d'emplois en 1985, n'en a plus que 2,4 millions d'euros actuellement, soit une réduction de 60 % des emplois industriels en 30 ans !

Pour que l'industrie puisse mieux relever ces défis, avec l'appui indispensable de la puissance publique, nous avons entendu des acteurs de l'industrie et de la finance, des représentants des salariés et des pouvoirs publics, ainsi que des juristes et des économistes.

Martial Bourquin vous présentera nos 45 propositions, que je partage entièrement : comme souvent, le Sénat sait dépasser les clivages politiques lorsqu'il en va d'enjeux essentiels pour la Nation. Je ne doute pas que ces propositions seront partagées par le plus grand nombre, voire par chacun d'entre vous.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je remercie tous nos collègues qui ont participé à nos auditions et à nos déplacements. Cette mission, aux objectifs forts, a été très remplie. Certains collègues auraient voulu aller plus loin, mais nous étions limités financièrement et par le temps.

Nous avons demandé à Alstom de rééquilibrer les engagements pris avec Alstom, car lorsque nous avons pris connaissance des termes de l'accord entre Alstom et Siemens, nous étions atterrés : c'est une véritable prise de contrôle d'un groupe de plus de 7 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour rien. Il est très rare qu'une fusion se passe ainsi. Les journaux de toutes les opinions se sont interrogés sur la monnaie d'échange, car c'est quasiment un don !

Conformément aux propositions faites en avril dernier, nous solliciterons auprès du président du Sénat et de la présidente de la commission des affaires économiques la création d'un groupe de suivi parlementaire sur le rapprochement Alstom-Siemens. Il est important que ce groupe de suivi soit attentif à l'avenir de cette fusion car nous avons les plus grandes incertitudes sur l'avenir des sites et des entreprises sous-traitantes concernés. Certains, forts d'une importante recherche-développement, sont solides, d'autres sont plus fragiles. Je pense notamment aux sites d'Alstom et aux entreprises de certains territoires, comme le Doubs, le Bas-Rhin, le territoire de Belfort...

Mme Viviane Artigalas. – Et Tarbes !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Vous avez raison. Faisons attention : une des fonctions importantes du Parlement est de contrôler le Gouvernement. Nous devrions en débattre avec l'Assemblée nationale et nous entourer d'experts et de syndicalistes. Le groupe de suivi doit se réunir régulièrement. La fusion ne doit pas se traduire par le départ de savoir-faire, d'ingénierie et de sous-traitants

Lors de notre visite à La Rochelle avec Daniel Laurent, les ouvriers nous ont dit qu'en l'absence d'une commande immédiate de TGV, le site s'arrêterait, car il y a un trou de deux ans dans les carnets de commande. Je crains pour l'avenir de plusieurs sites français.

M. Alain Chatillon, président. – Grâce à la commande publique, la France assurera la majorité du chiffre d'affaires de la nouvelle société Siemens-Alstom pendant cinq ans. N'aurait-il pas été normal de demander aux Allemands le même montant du chiffre d'affaires pour les cinq années suivantes ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Dès le départ, nous avons souhaité, conformément à la demande du groupe socialiste et républicain qui avait sollicité la création de cette mission, prendre en considération la situation de l'ensemble de l'industrie française et

de ses entreprises – grandes entreprises, entreprises de taille intermédiaire (ETI) ou petites et moyennes entreprises (PME) – et la stratégie des pouvoirs publics pour l’accompagner.

Notre industrie a connu une mutation très profonde : nos fleurons ont été démantelés et vendus à la découpe, plusieurs d’entre eux sont désormais contrôlés par des capitaux étrangers. Cette évolution n’est sans doute pas étrangère au manque de compétitivité de notre industrie, même si certains secteurs sont en avance. Mais elle est surtout due à des choix de politiques publiques discutables opérés en France et à une exacerbation de la concurrence internationale. Nous avons perdu certains pans entiers de notre économie : nous n’aurons plus de maîtrise nationale sur le ferroviaire, et nous n’en avons plus sur l’énergie... Ces choix nous dépassent largement.

M. Alain Chatillon, président. – Sur tous ces sujets structurants assurant l’avenir de nos entreprises, le Parlement doit demander à l’État de bien réfléchir avant de prendre une décision.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Au terme de nos travaux, réaffirmons que la France doit croire à son industrie. Je doute que l’industrie soit encore une priorité : pour la première fois, il n’y a pas de ministre de l’industrie, du commerce et de l’artisanat !

M. Alain Chatillon, président. – Et l’industrie ne figurait pas parmi les propositions faites par Jean Pisani-Ferry lorsqu’il était commissaire général de France Stratégie !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – La France doit croire à son industrie et à son avenir sur le territoire français. Louis Schweitzer, qui nous a livré une audition très intéressante, avec une grande hauteur de vue, nous indiquait qu’il était important qu’il y ait une industrie en France et que ses centres de décision et de production se trouvent en France.

La désindustrialisation de notre pays est forte mais n’a rien d’irréversible. La rupture technologique liée à l’irruption de la digitalisation et de la numérisation dans les processus de production et dans les produits eux-mêmes, associée à la mondialisation des marchés, créent une occasion sans précédent pour l’industrie française de revenir à un rang qui lui convient. Voyez le bobinage en Tunisie ou en Chine. Désormais, avec les nouveaux procédés industriels, il sera moins cher de le faire en France, en raison du coût du fret.

Ce renouveau industriel doit avoir lieu sur le territoire français. L’avenir de l’industrie en France n’est pas seulement celui de l’implantation de ses centres de décision sur notre territoire, comme nous le rappelaient nos interlocuteurs ; nous devons maintenir en France des unités de production transformées par les nouvelles technologies – robotisation, fabrication additive, numérisation – pour relocaliser certaines productions.

Pour y parvenir, plusieurs obstacles doivent néanmoins être levés. Le premier est d’ordre culturel et psychologique : les Français doivent aimer à nouveau leur industrie. Certains pensent que la bataille est perdue, mais nous pouvons regagner des parts de marché. Les poncifs ont la vie dure ! Lorsque l’on parle de l’industrie, seules viennent les images des siècles passés. C’est dramatique, alors que certaines entreprises sont très modernes. L’industrie a fortement évolué, tant dans les tâches demandées aux salariés que dans leurs conditions de travail : les métiers dans l’industrie sont aujourd’hui plus qualifiés et parfois mieux rémunérés que dans beaucoup de services ! Malgré cela, l’industrie rebute encore, notamment les jeunes.

La finance a parfois fait de la concurrence déloyale, proposant à nos ingénieurs des salaires qui peuvent être trois fois supérieurs à ceux de l'industrie. Mais voyez l'industrie cinématographique... Gagnons cette bataille culturelle en montrant des industries qui font envie.

L'industrie reste également encore marquée par l'histoire du capitalisme qui s'est longtemps confondue avec celle de groupes industriels de nature conglomerale. C'est pourtant oublier que l'industrie en France ne se limite pas aux grandes entreprises et que c'est grâce à un tissu renforcé de PME et d'entreprises de taille intermédiaire que notre pays retrouvera ses pleines capacités de production locale. Traditionnellement, lorsqu'on évoquait l'industrie française, on parlait de nos quarante plus grands groupes... ils ne sont aujourd'hui plus si nombreux !

Enfin, l'industrie ne produit plus seulement des biens, elle y associe désormais toute une gamme de services, traduisant une évolution globale de l'économie vers une économie de l'usage. Or cette transformation est encore largement ignorée des Français, alors même qu'elle accroît considérablement le champ de l'activité industrielle et les fonctions que les salariés de l'industrie peuvent exercer.

Il faut donc changer les mentalités vis-à-vis de l'industrie, pour enclencher une dynamique vertueuse et recréer de l'emploi industriel en France.

Les autres obstacles sont liés à l'orientation et à l'application de nos politiques publiques. Dans un environnement concurrentiel exacerbé au niveau mondial, les États doivent rester des acteurs de premier plan pour favoriser la réussite de leurs entreprises, en formalisant notamment un cadre juridique favorable à leur activité mais également en exerçant des actions d'accompagnement et de soutien. C'est le rôle, majeur, de l'État actionnaire et de l'État stratège.

À cet égard, il ne faudrait pas que la création annoncée d'un « fonds pour l'innovation de rupture » restreigne ses capacités d'investissement dans l'industrie. L'enjeu est crucial, dès maintenant et lors de l'examen de la prochaine loi de finances. On nous prétend que nous n'aurions pas besoin de participations de l'État dans les entreprises. Mais lors de notre visite à Munich, nous avons pu voir que les *Länder* travaillent étroitement avec les entreprises, de la formation à l'investissement. On devrait toujours accompagner les entreprises dans leur développement.

Comme nous l'avons souligné dans le premier volet de nos travaux, l'État français a choisi, dans les années 1990, d'abandonner les politiques industrielles verticales pour ne conserver que des politiques horizontales, sous la pression de l'Union européenne. C'est une erreur. L'État, par ses participations et ses fonds pour l'innovation, doit intervenir pour défendre les emplois.

Évidemment, il ne s'agit pas revenir à l'interventionnisme économique des Trente Glorieuses : laissons les entreprises industrielles maîtresses de leurs stratégies de développement. Mais l'action de l'État – et plus largement des pouvoirs publics, notamment les régions – doit comporter une dimension microéconomique plus affirmée, afin d'accompagner le tissu industriel national, sans renoncer à mettre en place de mécanismes d'incitation ciblés dans certains domaines jugés stratégiques pour la Nation, au premier rang desquels l'innovation technologique. Cette stratégie renouvelée ne peut intervenir que dans un cadre collaboratif plus affirmé avec les différentes parties prenantes de l'industrie et porter sur

des leviers de natures différentes mais complémentaires. État, collectivités territoriales et chambres consulaires doivent coproduire la politique industrielle pour conserver les emplois.

C'est au regard de cet objectif que je vous soumetts 45 propositions qui s'ordonnent autour de quatre priorités.

La première, c'est de renouveler la vision stratégique des pouvoirs publics en faveur de l'industrie. Elle se décline en cinq axes d'action. D'abord, il faut s'appuyer sur des axes de développement favorables à notre industrie. Avoir une stratégie, c'est définir un objectif et utiliser à cette fin les moyens les plus adaptés. Aussi est-il indispensable d'identifier les domaines dans lesquels l'industrie doit se développer. Pour les années futures, il faut retenir à la fois des domaines transversaux – comme les données et l'intelligence artificielle, la transition énergétique et les nouvelles mobilités. Nous aurions dû davantage réfléchir à ces questions pour Alstom, notamment dans le cadre de la vente d'Alstom à General Electric – ce sont des domaines protégés par le décret Montebourg... Il faut aussi nous appuyer sur les secteurs déjà porteurs de notre économie, en particulier l'aéronautique, l'agroalimentaire, les transports, la défense et la santé, qui sont stratégiques.

Dans ce cadre, l'utilisation de deux outils généraux est primordiale. D'une part, la normalisation volontaire française constitue un levier de promotion des activités industrielles françaises sur les marchés européens et internationaux ; d'autre part, les solutions de l'industrie du futur sont sources d'évolution des processus de production comme des produits eux-mêmes. Sans mise à niveau technologique, il n'y aura pas de salut pour nos industries ! Lors de notre déplacement à Saclay, nous avons appris que 60 % des entreprises n'ont pas de réflexion sur l'industrie du futur. Or si ce travail n'est pas réalisé en profondeur, elles risquent de disparaître.

Pour ce faire, il faut donc renforcer les moyens de l'Alliance Industrie du futur pour accompagner davantage nos PMI et ETI dans leur mutation technologique.

M. Alain Chatillon, président. – Et ce sont eux qui créent les emplois !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nos grands groupes ont déjà pris le virage, notamment dans le secteur automobile. Ce matin, Engie a déclaré supprimer des centres d'appel. Les emplois s'en vont.

Seules les ETI, les PMI et les PME créent des emplois, mais leur mutation technologique pose problème. Il faudrait que chaque pôle de compétitivité ait une sorte de « démonstrateur » d'usine du futur, comme celui du Boston Consulting Group que nous avons visité à Saclay, et qui ne coûte que 5 millions d'euros. Dans chaque région, ces « usines écoles » formeraient les PME, PMI et ETI aux innovations.

Ensuite, il faut garder la présence de l'État présent au quotidien dans l'industrie, ce qui passe par une redéfinition de sa politique actionnariale. Cela implique une association étroite du Parlement à la définition et la mise en œuvre de la stratégie de l'État actionnaire. Je vous rappelle que, dans un premier temps, le ministre n'avait pas voulu donner suite à notre demande de voir l'accord entre Alstom et Siemens.

M. Alain Chatillon, président. – D'ailleurs, j'ai été stupéfait que les engagements pris dans le cadre du rapprochement de deux entreprises de 7 milliards d'euros chacune tiennent dans un document de seulement trois pages !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Il faut redéfinir le niveau des participations de l'État dans certaines entreprises, mieux investir directement dans des activités stratégiques pour l'industrie et ne pas nécessairement reverser les sommes qui découlent des ventes au fonds pour l'innovation de rupture.

En cas de désengagement partiel, l'État doit mettre en place des mécanismes préservant ses prérogatives d'actionnaire. En cas de désengagement complet, il doit rechercher des investisseurs de long terme de nature à favoriser le maintien des centres de décisions et de production en France.

Il convient de mieux formaliser les interventions respectives de l'Agence des participations de l'État et de Bpifrance, notamment de favoriser l'action de cette dernière dans sa stratégie d'accompagnement et d'envol des entreprises engagées dans une sortie progressive de l'État.

M. Alain Chatillon, président. – Bpifrance a aujourd'hui des difficultés pour sécuriser les investissements, car les banques veulent réduire les aides pour faire monter les taux. Comment allons-nous financer nos entreprises ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Si notre pays doit être ouvert aux investissements étrangers, il doit aussi protéger son industrie des comportements prédateurs.

Il faut d'abord élargir la liste des activités soumises au contrôle des investissements directs étrangers aux domaines en lien avec la révolution technologique, notamment le stockage et la sécurité des données, l'intelligence artificielle et les semi-conducteurs, ainsi que le domaine spatial, et assurer une révision périodique de cette liste. Le Gouvernement devrait y procéder prochainement. Il serait bon que le Parlement soit associé.

Il faut établir une cartographie précise des entreprises qui présentent en France un caractère stratégique, y compris les PME et les ETI, en s'appuyant notamment sur la connaissance du tissu industriel local par les services déconcentrés de l'État. Ce travail doit être effectué en collaboration avec les régions.

Pour les entreprises les plus stratégiques, et sur le modèle américain, le Gouvernement ne doit pas hésiter à imposer des mesures de gouvernance, notamment l'exclusion de l'investisseur étranger de son droit de vote sur certaines décisions ou la mise en place d'un « superviseur » indépendant au sein de l'entreprise.

La présence d'administrateurs salariés est également un moyen puissant pour éviter de céder aux sirènes d'investisseurs étrangers moins intéressés par un investissement productif en France que par un juteux retour sur investissement financier à court terme. Nous plaidons pour qu'il y ait des administrateurs salariés. Tous les pays scandinaves l'ont fait, et l'Allemagne est très active.

La commande publique est un outil pertinent pour conforter l'industrie française. Cela a été clairement mis en relief par nos travaux sur Alstom. D'une manière générale, on peut davantage tirer profit des règles des marchés publics, dans le respect du droit de l'Union européenne, afin qu'ils bénéficient pleinement aux industries implantées en France.

Dans une compétition mondiale, et non plus seulement intra-européenne, il est indispensable de développer une vraie stratégie industrielle à l'échelon européen. Nous proposons que cette mission, d'une part, soutienne pleinement les initiatives de l'Union

européenne visant à faire respecter par les pays tiers le principe de réciprocité dans l'ouverture de leurs marchés, y compris les marchés publics, ainsi qu'à sanctionner les comportements de *dumping* et, d'autre part, invite la Commission européenne à une plus grande prise en considération, dans l'application de la réglementation relative aux aides d'État et au contrôle des concentrations, d'un contexte où les entreprises doivent avoir une taille critique pour rivaliser avec les géants industriels implantés hors de l'Union européenne. L'application du droit antitrust peut aujourd'hui nous empêcher d'avoir des champions européens.

Il faut soutenir une initiative européenne pour favoriser l'utilisation, au niveau du commerce international, de la monnaie européenne et envisager l'adoption de textes européens dont la portée serait explicitement extraterritoriale.

Le financement est une autre priorité. Il faut un environnement fiscal porteur. De nouvelles diminutions de cotisations patronales peuvent être envisagées, uniquement pour les secteurs exposés à la concurrence internationale. Il faut également des modifications d'assiette des impôts de production, sous réserve de ne pas provoquer de pertes de recettes pour les collectivités territoriales.

Il faut assouplir le pacte Dutreil. L'Allemagne et l'Italie ont des règles relatives aux droits de succession favorables à la transmission d'entreprises. Il faut s'en inspirer.

M. Alain Chatillon, président. – En Allemagne, des fondations permettent de transmettre gratuitement des entreprises, ce qui explique leur pérennité.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous proposons de conditionner le crédit d'impôt recherche, qui est important, à un maintien d'activité sur le territoire national pendant cinq ans. Nous souhaitons aussi restaurer le dispositif de suramortissement, qui serait désormais ciblé sur les PME industrielles.

L'épargne des Français doit être mobilisée en faveur de l'industrie. Nous avons proposé en 2011 le « livret d'épargne industrie ».

Un PEA peut aussi être un excellent outil. Il faut l'orienter davantage vers l'industrie, en appliquant un abattement sur les droits de mutation à titre gratuit en cas de décès et en ouvrant la possibilité d'y investir après soixante-dix ans.

M. Alain Chatillon, président. – De même, avec seulement 1 % sur les 3 000 milliards d'euros investis en France sur l'assurance-vie, on peut avoir 30 milliards d'euros pour des PME-PMI.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – En matière de financement des entreprises, le développement de la participation des salariés a aussi une grande vertu. Nous proposons ainsi d'assouplir le plafond de 10 % du capital social applicable en cas d'attribution gratuite d'actions. C'est un outil de meilleure répartition des profits des entreprises. Je vous renvoie sur ce point à la récente étude d'Oxfam France.

Il faut également mener à bien la suppression du forfait social pour la participation et l'intéressement dans les entreprises de moins de cinquante salariés et exonérer d'impôt sur le revenu au-delà de huit ans de détention les gains de cession des actions gratuites détenues par les salariés.

Nous plaидons pour un effort budgétaire soutenu pour permettre à Bpifrance d'assurer un niveau élevé de financement courant de l'innovation. Et, en cas de création d'un « fonds pour l'innovation de rupture », il faut assurer la cohérence de sa gouvernance.

Dans le cadre du financement par des fonds d'investissement, les actions de préférence sont des outils très intéressants. Nous proposons de permettre leur rachat à l'initiative de l'émetteur ou du détenteur de ces actions.

Pour revaloriser l'image de l'industrie, qui est un autre sujet crucial, il faut d'abord favoriser une cartographie plus fine des besoins de l'industrie en matière d'évolution des compétences.

Nous proposons ensuite de simplifier et rendre plus flexible le système d'apprentissage, en renforçant l'implication des entreprises industrielles et des pôles de compétitivité, qui sont en danger si les choses ne changent pas d'ici cinq ans.

Des outils pédagogiques efficaces doivent aussi être développés et renforcés. Je pense aux campus des métiers et des qualifications, aux « classes d'excellence » et aux écoles d'entreprises. Puisque le Gouvernement a annoncé un plan d'investissement dans les compétences, les métiers de l'industrie doivent en être un axe prioritaire.

Nous souhaitons un renforcement des logiques coopératives et de l'appui territorial. Il faut rassembler autour d'une action collective. Il faut mieux intégrer les PME, ainsi que les pôles de compétitivité, aux travaux du Conseil national de l'industrie et des comités stratégiques de filières.

Les pôles de compétitivité ont un rôle majeur à jouer. Il faut conserver un maillage fin du territoire. Le désengagement financier de l'État est très problématique.

Il faut encourager les « hôtels à projets » comme celui que nous avons visité à Saclay, le Factory Lab, et garder une politique industrielle territorialisée.

Nous suggérons de recentrer l'action des services déconcentrés sur la mise en œuvre des actions d'intérêt national définies par l'État, de renforcer les synergies et complémentarités entre les réseaux consulaires et les opérateurs Bpifrance et Business France et de favoriser les politiques industrielles des régions par le maintien de relais locaux.

Enfin, à l'export, nous voulons créer une « équipe de France » qui jouera « collectif ». Il faut soutenir donc la réorganisation du service public à l'export en cours.

M. Franck Montaugé. – Quelles suites pouvons-nous donner au point pour le moins surprenant que vous avez soulevé sur Alstom ? Nous savons qui était alors aux responsabilités. Il y a là un vrai sujet politique.

Il serait intéressant d'avoir une étude de droit et de fiscalité comparés à l'échelle européenne et internationale, en incluant la politique sociale, qui peut être un élément de compétitivité face aux difficultés que vous avez pointées.

M. Alain Chatillon, président. – Des éléments figurent dans le rapport. Nous y plaидons pour une baisse des charges salariales et patronales. Les écarts de compétitivité entre la France et l'Allemagne sont de 8 % à 10 %.

J'imagine que le ministre n'a pas dû apprécier certaines de nos remarques sur Alstom. Peut-être pourrions-nous envisager une question orale ? J'ignore s'il y a eu une compensation ; nous avons par exemple appris que le prochain président d'Airbus serait français. Serait-ce la compensation à la perte d'Alstom ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Le vrai débat est de savoir s'il fallait baisser plutôt l'impôt sur les sociétés – certaines PME en paient peu – ou les impôts sur la production. Il faut que le Gouvernement dialogue avec le Parlement sur le sujet.

M. Alain Chatillon, président. – Nous sommes allés jusqu'à 3,5 fois le SMIC sur les entreprises hypercompétitives, parce qu'il faut vraiment réagir.

M. Franck Montaugé. – *Quid* de l'affectation du CICE ? L'idée était à l'origine d'aider les entreprises engagées dans la compétition internationale. Or ce sont La Poste et les groupes la grande distribution qui en bénéficient.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Dans le rapport, nous prôtons le ciblage des futures aides sur le secteur exposé. Le CICE a été une aubaine pour ceux qui n'avaient pas forcément besoin d'être aidés.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Sur l'agglomération lyonnaise, beaucoup se vantent d'être chefs d'entreprise, alors que ce sont simplement des distributeurs.

Il faut revaloriser l'apprentissage, où il y a des réussites spectaculaires qui mériteraient d'être mises en avant.

M. Alain Chatillon, président. – Tout à fait. Lorsque j'étais vice-président du conseil régional de Midi-Pyrénées en charge de l'économie, le groupe Airbus m'avait contacté car il ne trouvait pas de personnel qualifié pour travailler sur les avions modernes. La région compte trois centres de formation d'apprentis (CFA) spécialisés en aéronautique, installés à Blagnac, Toulouse, et Colomiers. Airbus leur a proposé de mettre à leur disposition des ingénieurs pour donner des cours quelques heures chaque semaine. Les CFA ont refusé. En conséquence, Airbus a créé sa propre école et y recrute la majorité de ses ouvriers, tandis que seuls 15 % des élèves des CFA sont recrutés chez Airbus... Historiquement, il y a un mur entre l'industrie et le monde de la formation. Il faut trouver des solutions. C'est pourquoi nous avons cherché à voir comment les pôles de compétitivité, en lien avec les régions, les entreprises et les filières pouvaient participer au système de formation. Revel, dont j'étais maire, est historiquement la localité du meuble d'art et comptait 600 artisans spécialisés dans les années soixante. La filière s'est trouvée en difficulté. J'ai réussi grâce au lycée des métiers d'art, du bois et de l'ameublement à faire venir des enseignants de qualité. La filière repart car, depuis 20 ans, on forme des jeunes qui vont passer une après-midi par semaine chez des artisans, se forment et finissent par reprendre l'entreprise de l'artisan chez qui ils ont travaillé. En France, plusieurs dizaines de milliers d'emplois industriels ne sont pas pourvus faute de personnes qualifiées, et avec la révolution numérique cela va s'accroître. C'est pourquoi nous voulons que tous les acteurs, les pôles de compétitivité, les régions, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) participent à la politique des filières et à la formation. Alors chef d'une entreprise agroalimentaire, je sais que j'avais beaucoup de mal à trouver des personnes bien formées, hormis celles sortant de l'école de nutrition de Dijon et d'une autre à Toulouse. On cherche des personnes formées aux dernières technologies, non à celles d'il y a 25 ans... Le monde de l'entreprise doit être associé à la formation.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Le rapport veut encourager les logiques coopératives et mieux inscrire les politiques industrielles dans les territoires. Il faut se poser la question des freins à ces logiques coopératives. On évoque souvent l'État, les collectivités territoriales, les salariés et les syndicats, mais il faut aussi évoquer, comme le fait Louis Schweitzer, l'état d'esprit du patronat et sa conception du management. Un cadre d'une entreprise leader en matière de scies à bois me confiait récemment que le fondateur de l'entreprise, âgé de 85 ans, la dirigeait toujours, et l'empêchait de passer un cap en bloquant tout partenariat avec d'autres entreprises, ce qui lui permettrait de garantir son avenir.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Effectivement, Louis Schweitzer a évoqué ce sujet très librement.

M. Alain Chatillon, président. – Vous avez raison, mais l'État ne facilite parfois pas les choses. Prenez l'exemple du groupe Avril, coopérative agricole de six milliards d'euros de chiffre d'affaires, qui travaille notamment sur la valorisation énergétique des productions agricoles françaises. Le groupe avait signé un accord avec Total, mais le pétrolier a préféré importer, pour produire des bio-carburants, de l'huile de palme, dont chacun connaît pourtant la toxicité et dont la culture est désastreuse pour l'environnement. Le Gouvernement a autorisé le groupe Total à importer cette l'huile, sans écouter tous ceux qui appelaient à son interdiction pour mieux soutenir la filière française... Il serait bon que le Gouvernement écoute les élus et les parlementaires car ils connaissent mieux les problématiques de leur territoire !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nicolas Hulot a expliqué sa décision par la nécessité de sauver les 250 emplois de la raffinerie de La Mède. Il aurait toutefois pu parvenir au même résultat, sans avoir à manger son chapeau, en discutant avec le groupe Avril et les acteurs de la filière du colza, très performante en France. Cette décision est désastreuse pour cette filière.

M. Alain Chatillon, président. – Je rappelle d'ailleurs que le groupe Avril compte 20 000 salariés.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – C'est l'illustration d'une décision verticale, sans concertation.

M. Jacques Bigot. – Vous posez à juste titre la question de l'organisation des filières. Il devient en effet urgent d'organiser les filières comme en Allemagne. Le Bas-Rhin, par exemple, abrite un secteur des biotechnologies très dynamique autour de la faculté de médecine, avec un potentiel de développement très fort. Il repose sur de petites entreprises. Leur rôle est central. L'organisation de la filière est donc un enjeu fondamental.

Vous avez raison de souligner le rôle des pôles de compétitivité, et celui des régions. Vous abordez aussi le rôle des chambres consulaires avec beaucoup de diplomatie. Les chambres de commerce et d'industrie ne devraient plus s'appeler ainsi, vu leur action en faveur de celles-ci....

M. Alain Chatillon, président. – Il appartient aux régions de s'affirmer. Dans la région Occitanie, le rapprochement entre les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées n'est toujours pas digéré, vu les distances entre les zones enclavées des Hautes-Pyrénées et le Gard, situé à 60 kilomètres de Marseille... On nous promettait 10 milliards d'économies avec

la création des grandes régions, en fait les charges augmentent : en Occitanie, les services ont doublé pour garantir un lien de proximité !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – En effet, les grandes régions coûtent plus cher...

M. Alain Chatillon, président. – Je partage tout à fait votre avis sur les CCI. Le terme « industrie » doit disparaître de leur intitulé : elles doivent s'occuper des commerces, de la revitalisation des centres-villes, etc. La tâche est déjà vaste !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Je partage votre idée : il importe de faciliter la coopération entre les petites entreprises. Lorsqu'elles développent des technologies nouvelles, il faut les accompagner spécifiquement et les aider financièrement.

M. Alain Chatillon, président. – A cet égard nous n'avons pas voulu nous substituer aux régions. C'est à elles de décider. Il faut ne pas oublier les pôles de compétitivité. Le pôle de compétitivité dans le domaine agroalimentaire, que j'ai créé en Midi-Pyrénées, compte 470 entreprises, 80 centres de recherche et représente 80 000 emplois indirects, avec les agriculteurs. Il regroupe 27 filières. Le problème est que l'État baisse le niveau de ses aides chaque année. Or, les pôles de compétitivité favorisent les rapprochements entre les entreprises autour de projets précis. On compte quatre fois moins d'entreprises de taille intermédiaire que les Allemands. Pour jouer à armes égales avec eux, il faut qu'elles se rapprochent pour avoir la capacité d'innover, d'exporter, de se financer. C'est aussi pourquoi nous sommes favorables au suramortissement qui permet d'accélérer le développement des PME.

M. Jacques Bigot. – Je suis d'accord avec vous sur le rôle des pôles de compétitivité, qui peuvent jouer un rôle d'impulsion, même s'il ne faut pas négliger les initiatives des entreprises elles-mêmes. En Allemagne, les entreprises se prennent elles-mêmes en main par le biais de leurs filières. De ce point de vue-là, les CCI ne font pas leur travail. Or elles encaissent de l'argent. Il n'est donc sans doute pas besoin de demander de l'argent supplémentaire, il convient d'abord d'utiliser l'argent aux fins pour lesquelles il est prélevé, là où il est utilisé pour autre chose ! Mais je comprends votre diplomatie sur le sujet...

M. Alain Chatillon, président. – Pour aller dans votre sens, je voudrais citer un cas concret d'absence de synergie entre les acteurs. La présidente de la région Occitanie est actuellement au Japon. La CCI y organise aussi un déplacement le mois prochain, et le conseil départemental, qui n'a pourtant plus de fonctions en ce domaine, s'y rendra le mois d'après...

M. Martial Bourquin, rapporteur. – En Allemagne, les chambres de commerce et d'industrie sont très puissantes et exercent des compétences exclusives que les *Länder* n'exercent pas. Plutôt que d'étrangler les CCI financièrement, peut-être serait-il judicieux de leur confier une ou deux compétences fortes. En Allemagne, elles sont chefs de file sur certains sujets.

M. Jacques Bigot. – Et avec les entreprises, elles chassent en meute, d'où leur efficacité !

Mme Michèle Vullien. – Je salue votre travail. Je n'ai pas pu visiter les usines avec vous mais, en tant qu'élue de la métropole de Lyon, je connais l'usine d'Alstom à

Aytré-La Rochelle qui produit notre tramway ; j'ai aussi eu l'occasion de visiter les usines des concurrents d'Alstom, puisque le Rhônexpress a été fabriqué à Berlin ; enfin j'ai des attaches familiales dans l'industrie.

Depuis trente ans, on sait ce qui se passe mais l'État semble s'en désintéresser alors que l'on parle sans cesse de l'État stratège. Les élus ont aussi leur part de responsabilité : à Techlid, le technopôle de l'Ouest lyonnais, mes collègues se réjouissaient à chaque fois que la tertiarisation progressait. J'étais seule à craindre que l'on aille dans le mur car le tertiaire ne peut fonctionner seul, sans industrie. La nouveauté est que l'industrie et le tertiaire ne sont plus séparés, l'industrie devient « servicielle ».

Je partage tout à fait vos avis sur les CCI. Je suis plus dubitative sur les régions qui peinent à digérer les conséquences de leurs fusions. Je crois plus à une organisation territorialisée sur le modèle de la métropole lyonnaise, où les élus locaux sont étroitement associés à l'industrie et connaissent les personnes qui y travaillent. Ma commune fait partie d'un technopôle réparti sur cinq communes et qui emploie 40 000 personnes. Nous disposons d'un Plan de déplacements inter-entreprises (PDIE) pour la circulation, de services permettant aux personnes de se restaurer ou de faire leurs courses, des crèches, des écoles, etc. Lorsqu'un chef d'entreprise prend la décision de s'installer, il prend d'abord en compte l'environnement, le cadre de vie, les services, les opportunités de carrière pour son conjoint, les possibilités d'études pour les enfants, etc. L'enjeu, pour nous élus, est d'organiser le territoire pour les rendre attractif, donner envie de s'y installer. L'industrie a commencé à décliner lorsque les financiers ont pris le pouvoir à la place des ingénieurs. On aura beau évoquer l'industrie du futur, la digitalisation, si on oublie les facteurs humains, on n'y arrivera pas !

M. Alain Chatillon, président. – Comme disait Pierre Mendès France, c'est une très bonne question !

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je suis d'accord mais la métropole me paraît une unité trop petite. Mieux vaudrait travailler à l'échelle du pôle métropolitain.

M. Alain Chatillon, président. – Chers collègues, je vous remercie de ces échanges et, plus généralement pour votre participation aux travaux de la mission. Je mets désormais aux voix le rapport.

Le rapport est adopté.

La réunion est close à 14h40.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DE
L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MÉDICINALES, DES FILIÈRES
ET MÉTIERS D'AVENIR**

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**

Mme Corinne Imbert, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux en accueillant des représentants des métiers de l'herboristerie. Je vous rappelle que cette table ronde fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet, et qu'elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Je remercie nos trois intervenants d'avoir accepté notre invitation. Ils incarnent la diversité des métiers liés à l'herboristerie et aux plantes médicinales que nos premières auditions, la semaine dernière, nous ont permis de commencer à appréhender et que nos prochaines auditions nous aideront encore à cerner.

M. Jean Maison est négociant-herboriste, fondateur du Comptoir d'herboristerie basé à Saint-Augustin en Corrèze, entreprise organisée autour d'un réseau de cueilleurs-producteurs.

M. Michel Pierre dirige depuis 1972 l'Herboristerie du Palais Royal à Paris ; il préside par ailleurs le syndicat Synaplante, qui réunit des herboristes de boutiques et vendeurs de plantes.

M. Thierry Thévenin est producteur et cueilleur de plantes médicinales dans la Creuse, paysan-herboriste et botaniste. Il est le porte-parole du syndicat des Simples, qui regroupe des producteurs-cueilleurs de plantes médicinales, aromatiques, alimentaires ou cosmétiques.

M. Michel Pierre, herboriste, directeur de l'Herboristerie du Palais Royal et président du syndicat Synaplante. – Préparateur en pharmacie de formation, j'exploite une herboristerie à Paris. Je suis également président du syndicat Synaplante, ayant vocation à aider les herboristes de comptoir ou toute personne désireuse de vendre des plantes aromatiques et médicinales au public.

J'ai acheté cette herboristerie en 1972, que j'ai eu le droit de continuer à exploiter, une personne non diplômée pouvant s'associer à une personne diplômée depuis 1962. J'ai exploité mon herboristerie avec une herboriste diplômée avant 1941 pendant une vingtaine d'années. J'ai ensuite continué, par passion, à exploiter cette herboristerie sans couverture juridique, car il était à l'époque difficile de trouver une herboriste diplômée. J'ai

enfin engagé une pharmacienne en 2008, qui n'a pas pu faire valider son diplôme car l'ordre des pharmaciens ne reconnaissait pas les diplômés travaillant en herboristerie.

En 2011, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) m'a demandé de supprimer les allégations figurant sur mon site de vente dans les plus brefs délais. J'ignorais que mon site internet était contrôlé par la gendarmerie nationale... Relaxé en première instance, j'ai été condamné en appel en 2013, après appel du procureur de la République et de l'Ordre des pharmaciens. Permettez-moi de vous citer le réquisitoire du procureur : « Formellement, vous serez déclaré coupable, mais j'ai totalement conscience des limites de cette loi puisque l'on est dans une impasse totale. On peut aussi déplorer que le savoir-faire des herboristes, qui existent depuis des siècles, voire depuis toujours, et qui sont les ancêtres des pharmaciens, se perde. J'espère que les législateurs trouveront les moyens de régulariser les choses. »

En 2016, j'ai engagé une nouvelle pharmacienne qui suit des cours à l'université avec M. Champy, que vous avez auditionné la semaine dernière.

Aujourd'hui, je vends les 148 plantes qui ont été libéralisées. Les plantes qui ne sont pas libéralisées sont en général présentées sous forme de gélules. Et vendre des gélules, cela fait pleurer un herboriste car ce n'est pas du tout la même approche du produit naturel.

Un herboriste est aussi un chef d'entreprise, avec du personnel, le plus compétent possible. Il achète et vend des plantes, sous forme de tisanes ou de poudres. Il vend aussi des gélules, fabriquées conformément à la réglementation, sérieuse et solide, en vigueur pour les compléments alimentaires. La DGCCRF y veille et permet au public de consommer des plantes en toute sécurité.

Nos clients utilisent des plantes pour leur bien-être, pour leur confort, pour compléter ou supporter un traitement. Les plantes que nous vendons sont achetées chez des grossistes et proviennent du monde entier, ou chez des producteurs faisant des récoltes sauvages ou de la culture biologique. Les plantes biologiques sont extrêmement contrôlées, leur traçabilité est totale, ce qui nous permet de les vendre en toute sécurité.

Le conditionnement des plantes en sachet et l'étiquetage chez l'herboriste est fait à la main, rien n'étant mécanisé. Nous n'avons pas le droit de faire figurer d'allégations sur l'emballage des plantes, même celles qui sont autorisées pour les compléments alimentaires. C'est stupide !

La plupart de nos clients ont l'habitude de consommer des plantes, d'autres viennent nous voir après la parution d'un article dans la presse ou sur internet. C'est là que la compétence du professionnel entre en jeu. On ne peut pas se permettre de laisser le public acheter un produit qui ne correspond pas à ses besoins. Nous avons un rôle d'information.

Notre équipe de personnes diplômées comprend une nutritionniste, qui est également phytothérapeute, une biologiste, une directrice de boutique. Elle compte douze femmes pour trois hommes. Nous sommes loin de la parité ! Peut-être les femmes sont-elles plus sensibles aux produits naturels ?

Nous vendons environ 45 % de plantes, 35 % de compléments alimentaires, 15 % de cosmétiques et 5 % d'huiles essentielles, ces dernières devant être utilisées avec

précaution. Nous recevons 50 000 clients chaque année et 8 000 commandes par an sur notre site internet.

Le métier d'herboriste est un métier à part entière. On ne peut pas faire de l'herboristerie et de la librairie en plus, ce métier exigeant de nombreuses manipulations. Alors que la surface de notre boutique est de 60 mètres carrés, celle de notre local de stockage, situé en banlieue parisienne en raison du coût élevé de l'immobilier parisien, est de 500 mètres carrés.

M. Jean Maison, négociant-herboriste, fondateur du Comptoir d'Herboristerie – J'ai débuté dans ce métier très jeune, en ayant eu la chance d'être formé par un maître qui s'appelait Albert Gazier. Il m'a initié à la beauté de ce métier et m'a fait entrevoir la dimension traditionnelle et populaire de la plante, mais aussi les valeurs fondamentales qu'elle véhicule. L'engouement pour les plantes aujourd'hui est très fort partout.

J'ai commencé ce métier comme cueilleur de plantes de la lande dans les Monédières, magnifique pays. J'ai ensuite produit des plantes en agriculture biologique dès 1976 et fait de la cueillette de plantes sauvages. Je travaillais avec Nature et progrès, initiative d'un certain nombre de personnes merveilleuses dont il faudra un jour rappeler les noms, car elles ont œuvré dans l'ombre et dans des conditions extrêmement difficiles pendant de nombreuses années. Plus tard, j'ai eu la chance de croiser Maurice Méségué, qui m'a donné ma chance et m'a beaucoup fait travailler.

Nous avons ensuite évolué vers une activité de négoce. Nous travaillons aujourd'hui à la fois pour des herboristes, des pharmaciens, des entreprises qui font de l'extraction, des magasins de détail. Notre champ d'activité est très vaste. Notre entreprise, basée à Saint-Augustin, compte douze personnes.

J'ai contribué, avec Thierry Thévenin, à la mise en place de la charte de l'association française des professionnels de la cueillette. Il s'agit pour l'herboriste de vendre des plantes ayant un sens, une qualité et une traçabilité. L'Association française des cueilleurs s'efforce d'améliorer les protocoles permettant de garantir les qualités des plantes ramassées. Nous nous efforçons de ne pas épuiser la ressource en promouvant une gestion rationnelle, intelligente et respectueuse des matières premières. Compte tenu de la progression extraordinaire du marché français et européen, il faut faire en sorte que les agriculteurs et les cueilleurs, qui vendent des matières de grande réputation – le tilleul des Baronnie, la bruyère des Monédières –, notamment en zone de moyenne montagne et dans les territoires ruraux, puissent vivre dignement de leur métier. La progression du marché est assurée en partie par de l'importation – je n'y suis pas hostile –, mais nous avons en France des choses à dire. Je défends l'herboristerie française, qui est un art particulier, dont la qualité est le fruit d'une très longue histoire.

C'est un privilège d'exercer ce métier pratiqué depuis des temps immémoriaux, ce métier de tradition humaine qui relève du soin et de la nutrition mais qui reflète également le regard que nous portons sur notre univers et sur la nature qui nous entoure.

Le diplôme d'herboriste est un moyen de former des gens compétents, suivant des grades ou des étapes qui restent à concevoir. Il n'existe pas un herboriste mais des herboristes, dans les grandes villes, à la campagne, dans l'industrie, dans les secteurs de la cosmétique ou de la pharmacie.

Ce dont nous souffrons le plus aujourd'hui, c'est d'une rupture avec le végétal. L'herboriste est celui qui délivre un service, explique le contexte d'usage et gère intelligemment la ressource.

M. Thierry Thévenin, producteur-cueilleur de plantes médicinales, herboriste et botaniste, porte-parole du syndicat des Simples – Je porte la parole de centaines de personnes réparties sur tout le territoire. Personnellement, j'ai commencé il y a une trentaine d'années. Nous étions alors une cinquantaine et nous nous connaissions tous. Notre activité est en pleine expansion. Nous sommes aujourd'hui entre 500 et 1 000.

En tant que paysan-herboriste, je représente aujourd'hui la Fédération des paysans-herboristes. Lorsque j'ai commencé, cette activité était essentiellement pratiquée dans les zones de montagne, principalement dans les Cévennes, en Haute-Provence, en Auvergne, en Ariège et dans des zones un peu défavorisées. Aujourd'hui, elle se pratique partout : dans le Pas-de-Calais, en Gironde, en Bretagne, en Normandie. Le secteur est très dynamique, très jeune. Le métier d'herboriste, comme vous le savez, a existé brièvement d'une manière légale, de 1803 à 1941. S'il n'existe plus légalement dans ce pays, il n'a pour autant jamais disparu. Depuis toujours, il y a des gens qui connaissent les plantes, savent les cueillir, les sécher correctement et les fournir.

Le syndicat des Simples est un groupement d'agriculteurs. La Fédération des herboristes réunit la FNAB, la Fédération nationale de l'agriculture biologique, et le Mouvement d'agriculture biodynamique.

Aujourd'hui en France, quand on est agriculteur, on est avant tout un professionnel délivrant des matières premières à l'industrie ou à des détaillants. Or de plus en plus d'agriculteurs veulent désormais suivre leurs produits de bout en bout, à partir du monde animal ou végétal, qu'ils transforment, puis proposent directement au public.

Notre métier est très porteur, comme en témoigne le nombre de jeunes désireux de s'installer malgré les difficultés. Le public est demandeur. Le problème est que si je vends du plantain, autrement appelée queue de rat à cause de la forme de son inflorescence, plante que l'on trouve dans toutes les régions en France, y compris dans les territoires d'outre-mer, et sur une grande partie de la planète depuis des temps très anciens, et dont le suc est efficace sur les piquûres d'insectes, je risque deux ans de prison et 30 000 euros d'amende, car cette plante relève du monopole pharmaceutique. Je n'ai même pas le droit de dire à quoi elle sert !

La filière des plantes médicinales est l'une des plus dynamiques dans le monde agricole. Ainsi, 30 % des plantes sont produites en agriculture biologique, soit un taux largement supérieur au reste de la filière agricole. Nous n'avons donc pas de problème d'existence. Nous avons un problème juridique et politique. Il faut que législateur accepte de donner une place légale aux herboristes.

Nous sommes aujourd'hui entre 500 et 1 000 producteurs. Le réseau le plus organisé, le syndicat des Simples, compte aujourd'hui 450 adhérents, dont 280 producteurs. Ces producteurs se heurtent à cette difficulté juridique et ne peuvent exercer sereinement.

Pour ma part, j'ai commencé il y a une trentaine d'années dans la Creuse. Ma passion des plantes est une histoire de famille : je suis petit-fils d'agriculteurs, mon grand-père, comme les gens de sa génération, utilisait les plantes pour se soigner. Même si cela a été un peu compliqué au début, j'ai rencontré le succès. La première fois que j'ai tenu

un stand de tisanes, à Clermont-Ferrand, beaucoup de gens ricanaien. Il faut avoir à l'esprit que nous avons rompu avec l'herboristerie depuis 70 ou 80 ans. Aujourd'hui, la situation a bien changé, même s'il est toujours compliqué, compte tenu de l'insécurité juridique, de faire quelque chose de novateur. Il m'a fallu dix ans pour percevoir un véritable revenu...

Tout allait bien, jusqu'en 2005. La coopérative Biotope des montagnes, dont je suis un adhérent, s'est retrouvée au tribunal pour avoir vendu de la presle des champs. Nous avons été condamnés en première instance, puis relaxés en appel. Tout ça pour une plante utilisée depuis les débuts de l'humanité et qui ne présente aucun risque !

Le syndicat des Simples existe depuis 1982. Son cahier des charges définit des pratiques très précises en termes de cueillette, car le respect de la ressource nous tient à cœur. L'ensemble du syndicat représente 260 espèces, issus de différents terroirs, sachant que seules 148 plantes figurent sur la liste des plantes pouvant être vendues par des personnes autres que des pharmaciens. Cette liste est d'ailleurs réductrice, certaines plantes ne pouvant pas être produites sur le territoire français, d'autres ne pouvant pas être produites dans les territoires d'outre-mer. Nos adhérents sont tous situés en métropole. Nous avons des moyens très limités, qui ne nous permettent pas de donner suite aux demandes des producteurs de la Réunion ou des Antilles et d'établir des liens solides et durables avec eux.

Si on inclut les plantes des territoires d'outre-mer, entre 300 et 400 espèces botaniques différentes sont aujourd'hui vendues au public, sur les marchés, à la ferme et sur internet. Les risques réels à consommer des plantes sauvages sont minimes. Selon une étude du centre antipoison de Strasbourg, qui rassemblait les données de la plupart des centres des grandes villes françaises, moins de 5 % des appels concernait les plantes. Seuls dix-huit cas graves ont été recensés, un seul relevant d'une intention thérapeutique (une dame a voulu soigner son cancer avec de la tisane d'if). Les autres concernaient la consommation de plantes psychotropes dangereuses, mais nous ne sommes plus là dans le cadre de l'herboristerie. Notre métier n'est pas du tout dangereux.

Vous me pardonnerez mon discours décousu, mais j'ai tellement de choses à dire...

Comme l'a expliqué Michel Pierre, lorsque je vends une tisane, je n'ai pas le droit d'écrire sur le sachet à quoi elle sert. En revanche, je peux l'écrire dans un livre ! C'est aberrant. On peut trouver des informations sur les plantes dans n'importe quel magazine, pourquoi n'ai-je pas le droit d'en faire figurer sur mon sachet ? Nous ne sommes pas médecins, nous ne faisons pas de diagnostic, nous sommes conscients de nos limites.

Les herboristes, même s'il n'existe pas de formation officielle, ont passé deux ou trois ans dans une école d'herboristerie, suivent des sessions de formation continue, sont formés aux usages des plantes, aux limites d'emploi, aux contre-indications et à la réglementation. Il faudrait vraiment sécuriser juridiquement cette profession et lui trouver un statut.

Le problème est que la réglementation sur les plantes et l'alimentation est complètement segmentée. Une même plante peut être considérée comme une denrée alimentaire ou comme un produit cosmétique si j'indique qu'elle permet d'adoucir la peau ou qu'elle a un parfum agréable. Or, depuis le 11 juillet 2013, la réglementation sur les cosmétiques est extrêmement compliquée. Elle est certes utile, car les cosmétiques contiennent aujourd'hui des nanomatériaux et des perturbateurs endocriniens, mais le

problème est qu'elle est la même pour nous qui mettons trois pétales dans de l'huile d'olive, que l'on fait macérer au soleil avant de la filtrer avec un filtre en papier !

Si je dis que cette même plante peut soigner une égratignure, alors elle n'est plus considérée comme un cosmétique car un cosmétique doit être appliqué sur une peau saine. Dès qu'il y a une lésion sur la peau, cette plante devient un médicament. Je dois alors entamer une procédure d'autorisation de mise sur le marché, une procédure dite « simplifiée », qui coûte environ 25 000 euros. Il faut savoir qu'un producteur compte environ une trentaine ou une quarantaine de plantes dans sa gamme. Compte tenu de l'hyper-réglementation, l'offre s'est considérablement réduite ces dernières années. Même les industriels, qui ont pourtant plus de moyens que nous, ne font valider que les plantes qui en valent la peine. On laisse tomber ce qui n'est pas rentable.

Si on veut rétablir le métier d'herboriste, la formation existe. Il faut simplement lui donner un cadre légal, mais aussi trouver un statut particulier pour l'herboriste. On ne peut pas vendre une plante médicinale sans dialogue avec le client. La France porte une grande responsabilité, son offre médicinale étant la plus importante : elle représente 10 % de la biodiversité mondiale si l'on y inclut les territoires d'outre-mer.

Pour conclure, le métier d'herboriste soulève de multiples questions, politiques, techniques, sanitaires, environnementales. Nous avons une belle occasion de répondre aux attentes de la population.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Merci pour vos interventions. J'ai quelques questions à vous poser.

Comment envisagez-vous le rôle de l'herboriste au sein du réseau de soins ? Quel doit être son positionnement vis-à-vis des professions de santé ou des autres professionnels du soin ? Existe-t-il un code de déontologie de la profession, comme cela peut exister dans d'autres pays ? Serait-il utile selon vous et quel devrait en être, dans les grandes lignes, la teneur ? Que pensez-vous de l'offre actuelle de formation, qu'elle soit privée ou professionnelle ? Le socle de connaissances est-il suffisant ou assez homogène ?

M. Bernard Jomier. – Je suis impressionné car vous respirez le bien-être ! Vous avez l'air heureux d'exercer cette profession, vous êtes conscient d'exercer un métier utile, qui répond à la demande croissante d'un certain nombre de nos concitoyens.

Vous avez beaucoup parlé de santé. Estimez-vous que vous exercez une profession de santé ? Quand on entre dans le champ de la santé, on entre dans un domaine réglementaire car il s'agit de protéger les patients.

Vous avez évoqué la liste des 148 plantes libéralisées, laquelle pourrait être étendue. Où se situent les racines de votre conflit avec les pharmaciens ? Avez-vous engagé un dialogue avec leurs représentants ?

Enfin, pourriez-vous me dire combien la France compte d'herboristeries ? Comment la profession a-t-elle évolué ? Combien étiez-vous il y a dix ans ? Combien êtes-vous aujourd'hui ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Ma question porte sur la formation au métier d'herboriste. S'agit-il d'une formation au métier d'agriculteur ou d'une formation médicale ? Relève-t-elle du code de la santé publique ?

M. Maurice Antiste. – J'avoue que je vous aurais écouté pendant encore une heure ! Vous avez tellement de choses passionnantes à dire. Peut-être faudrait-il imaginer un autre espace pour vous écouter ? Vos discours nous poussent inéluctablement à proposer une législation.

Par ailleurs, je vous remercie d'avoir évoqué la richesse de l'outre-mer. Avez-vous des contacts avec le monde ultramarin ? Je compte sur vous, madame la présidente, pour qu'il soit entendu dans les mêmes conditions car il a beaucoup à dire.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Nous avons tous écouté les interventions avec beaucoup de passion, mais le temps de la mission est contraint.

Mme Angèle Prévile. – J'ai été très sensible à vos propos que je partage totalement. Le lien avec la nature a été effectivement rompu et il est absolument nécessaire de le retrouver. Comme vient de le souligner mon collègue, il va falloir en passer par un cadre légal. Comment imaginez-vous la future formation des herboristes ? Dans les écoles d'herboristerie actuelles ou dans les universités, dans le cadre de la faculté de médecine ?

M. Raymond Vall. – J'ai été frappé par vos interventions qui sont empreintes de sérénité et de sagesse. Vous avez souligné des problèmes concernant la ressource. Avez-vous des idées pour organiser la production en vue de permettre à des jeunes de partir à la reconquête de la nature pour être en communion avec elle ? Nous sommes tous entourés de plantes qui ont des vertus. Actuellement, un certain nombre de livres nous font prendre conscience du rapport entre l'homme et la nature, particulièrement les arbres ou les plantes. Nous avons une responsabilité dans ce nouveau rendez-vous que vous proposez, avec la nécessité de pouvoir faire face à la demande. Il est affligeant de constater que 80 à 90 % des plantes médicinales sont importées avec des conséquences qui mettent en péril certains territoires, telle la ville de Grasse. Comment voyez-vous la reconquête de ces productions sur notre territoire ?

M. Daniel Chasseing. – Je tiens avant tout à rendre hommage à Jean Maison : par le biais de son entreprise, on emploie actuellement dans ma commune neuf travailleurs handicapés pour ensacher les plantes médicinales. Vous êtes tous trois des pionniers, des passionnés. Vous avez réussi à développer votre entreprise. M. Pierre a légalisé l'herboristerie avec des pharmaciens grâce à la zone de chalandise parisienne, mais cela ne peut pas se faire partout, notamment dans les zones rurales.

Actuellement, vous pouvez vendre 148 plantes, considérées comme non nocives, et vous voudriez en vendre plus. Selon vous, le risque est minime. Le pharmacien n'a peut-être pas étudié les plantes mais il a étudié les effets secondaires et les interactions médicamenteuses : si l'herboriste devait vendre toutes les plantes, le pharmacien devrait, à mon avis, réaliser un contrôle.

Par ailleurs, les campagnes se dépeuplent. Dès lors qu'un cadre sera légalisé, pourra-t-on proposer aux jeunes agriculteurs de s'installer, puisque 80 ou 90 % des plantes sont importées ? Ce serait source d'emplois, car il y a un engouement général des Français pour les plantes.

M. Jean-Luc Fichet. – La connaissance et l'usage des plantes sont tout sauf anodins. Le champ d'action des plantes concerne aujourd'hui le bien-être, le confort, l'accompagnement des personnes confrontées à des maladies graves en parallèle des

médicaments, mais celles-ci soignent aussi. Les temps changent : dans ma tendre jeunesse, on suivait scrupuleusement la prescription du médecin, alors qu'aujourd'hui, pour des raisons économiques, l'automédication est importante. De ce fait, le rôle du pharmacien évolue. D'ailleurs, dans les pharmacies, le comptoir se trouve au fond du magasin ; les médicaments ne semblent pas constituer l'activité principale. Il n'est pas question d'opposer les professions, et je reconnais la connaissance du pharmacien. La connaissance des plantes ne laisse personne indifférent mais il ne faut pas les utiliser sans être bien conseillé. Vous exercez le métier d'herboriste mais vous n'avez pas droit au titre. Vous êtes dans une situation d'inconfort. Aussi, nous devons avancer pour résoudre cette question. Pour ce faire, il convient que vous nous aidiez à définir les contours de cette profession : derrière les ressources, il y a la question des emplois, qui n'est pas anodine, celles de la traçabilité, de la formation, de la transformation, du conseil.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je regrette le danger de la banalisation du médicament. Si les médicaments se trouvent au fond des officines, c'est précisément parce que peu d'entre eux sont en accès libre. C'est une question de réglementation.

M. Michel Pierre. – Actuellement, la plante médicinale n'est pas définie. On n'a pas fait de rapport entre la plante de confort et celle qui soigne : allez-vous utiliser le thym à des fins culinaires ou pour traiter une affection des bronches ou des voies digestives ?

Dans les années quarante, avant que l'on ne supprime le diplôme d'herboriste, on comptait environ 4 000 herboristeries, contre une quinzaine d'herboristes irréductibles aujourd'hui : nous ne savons pas si, demain, nous pourrions continuer notre activité. La force tranquille, la population française, est avec nous et elle aimerait bien que les pouvoirs publics trouvent une solution pour faire renaître le diplôme d'herboriste.

Dans la période après-guerre, les herboristes ont connu des difficultés du fait de la découverte de la pénicilline et de toutes les nouvelles médications chimiques qui, il faut en tenir compte, ont sauvé des vies. Pour exercer ce métier depuis quarante-cinq ans, je constate une consommation différente des plantes.

Il existe en France cinq écoles d'herboristerie, qui proposent de solides programmes. Par ailleurs, des diplômes universitaires sont délivrés à des pharmaciens ou des personnes exerçant des professions paramédicales. Il faudrait parvenir à régler la relation entre le pharmacien et l'herboriste. L'herboristerie est un complément de la pharmacie : on ne soigne pas un cancer avec des plantes mais on peut accompagner un patient bénéficiant d'une médication lourde.

La réglementation autorise la vente de plantes aromatiques et médicinales dans les pharmacies. Toutefois – et c'est une stupidité –, le pharmacien donne l'impression de perdre son diplôme en sortant de sa pharmacie : il n'a pas le droit d'ouvrir un point d'herboristerie ou une herboristerie juste à côté, ce qui est regrettable.

Le diplôme d'herboriste pourrait avoir une dimension nationale, en accord avec le monde pharmaceutique : le pharmacien est nécessaire et indispensable à la société, avec les compétences qui sont les siennes ; l'herboriste est, selon moi, également indispensable à la société. En effet, de plus en plus, les clients sont jeunes ; ce sont des personnes qui acceptent de se prendre en charge. C'est en ce sens que l'herboriste a un impact important sur la société, notamment la jeunesse, qui est demandeuse de produits naturels.

M. Jean Maison. – Je vous remercie pour vos questions pertinentes et sensibles. Il est nous agréable de voir que vous percevez l'enjeu que représente l'herboristerie, un enjeu qui n'est pas qu'économique, mais qui revêt une autre dimension.

Concernant la formation future, il faut schématiquement penser à trois niveaux. Premièrement, un niveau de proximité avec le producteur, qui certes va vendre son produit, mais répond au rendez-vous de la communion avec la nature, un échange dont nous avons tous besoin. Deuxièmement, l'herboriste de comptoir s'adresse plutôt aux gens des villes, sans concurrence avec les pharmaciens : chacun exerce son métier, en cohésion. Il faut pouvoir lui donner tous les moyens d'exercer légalement son métier, avec une offre de plantes raisonnable. Troisièmement, une montée en puissance des techniciens, des chercheurs : des gens qui vont travailler sur la connaissance de l'histoire de l'herboristerie, qui a des millénaires, et sur les réponses à apporter demain pour satisfaire nos besoins et connaître la biodiversité. C'est une imbrication entre les besoins humains et la nécessité impérieuse de mieux connaître notre territoire et de protéger la biodiversité. Je n'ai pas de solution toute faite à vous proposer ; il faut dialoguer et bâtir.

Concernant la production, l'Association française des professionnels de la cueillette de plantes sauvages a travaillé en étroite collaboration avec le ministère de l'environnement ; la charte que nous avons élaborée tient la route, mais il faut la déployer au travers de guides de bonnes pratiques. Il faut travailler sur la notion de filières avec les interprofessions pour bien définir les besoins, les contrats de production avec les laboratoires, les herboristes, les négociants. Comme le disait Michel Pierre, les herboristes qui tiennent des comptoirs en ville ne peuvent pas tous aller ramasser leurs plantes ; ils ont besoin de négociants fiables pour connaître la traçabilité, la fiabilité analytique et la qualité. Structurons les filières, comme cela a été fait dans d'autres professions de l'agriculture.

Pourquoi l'herboriste n'aurait-il pas un diplôme ? C'est une nécessité. On ne part pas de nulle part ; cela fait des dizaines de milliers d'années que l'on infuse : on a de la matière et de la diversité.

C'est un long chemin pour cultiver une plante : elle a poussé – à l'état sauvage ou cultivée –, elle a été ramassée, coupée, séchée, stockée, conditionnée, avec tous les problèmes inhérents à l'agriculture traditionnelle, tels que la météorologie, par exemple.

Oui, c'est un nouveau rendez-vous. Lorsque j'ai débuté en 1976, la moyenne d'âge de mes clients était de soixante-dix ans, contre trente ans aujourd'hui. Ce métier dit quelque chose à notre temps ; il nous parle parce que l'on va à l'essentiel pour ce qui concerne le rapport que nous avons au temps et à la nature.

Précédemment, j'ai abordé la question du bien-être et de la prévention : c'est l'attention à l'autre, le partage et la qualité de nos terroirs – le thym des Alpilles n'est pas celui des Corbières ou du Larzac. Construisons tout cela ensemble pour parvenir à proposer à la population discernement et sécurité ! Le travail que nous avons à faire est extraordinaire. Tout est devant nous et l'innovation est considérable. Si l'on stabilise notre situation, on pourra créer beaucoup d'emplois.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Combien ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – Donnez-nous une fourchette !

M. Jean Maison. – Je ne veux pas avancer de chiffres mais il y a du potentiel. Et les vocations ne s'expriment pas forcément aujourd'hui. Il faut remercier les écoles d'herboristerie qui, contre vents et marées – je pense à Clotilde Boisvert, qui a fondé l'École des Plantes de Paris –, ont réalisé un travail extraordinaire et ont permis de faire perdurer ce métier.

M. Thierry Thévenin. – Monsieur Jomier, si l'on en croit l'OMS, la santé commence par le bien-être. Au regard de cette définition, nous sommes donc des professionnels de santé. Aujourd'hui, dans la métropole ou dans les outre-mer, nous avons la chance d'avoir une offre de soins assez large, des soins les plus technologiques et aboutis à la petite plante qui soulage le petit bobo. C'est un grand médecin phytothérapeute, le docteur Jean-Michel Morel, qui le dit : 80 % de la bobologie peut être prise en charge par les plantes. Nous nous situons dans le bien-être.

J'avais douze plantes sur mon stand lorsque j'ai commencé à faire les marchés. Par la suite, j'ai suivi l'une des cinq principales formations qui existent dans ce domaine, celle de phytologue-herboriste dispensée par l'ARH (Association pour le renouveau de l'herboristerie). Mais il reste toujours des marges de progression ! Aujourd'hui, j'ai 90 plantes, car je suis un passionné (la moyenne est de 30 ou 40). C'est sans doute déraisonnable, car cela demande beaucoup de temps, pour la gestion, la cueillette, ... Je devrais être au travail en ce moment !

Pourquoi demande-t-on plus que la vente libre de 148 espèces ? Ayons à l'esprit le terroir. Une plante comme l'aubépine fait d'excellentes tisanes, et le fruit est libre à la vente, mais c'est la fleur qui est consommée, sur laquelle il existe un monopole, j'ignore pourquoi. Aujourd'hui, c'est pourtant un médicament libéralisé, on peut l'acheter d'un clic sur internet : valériane, passiflore sont dans le même cas. Les laboratoires peuvent les vendre sans prescription, pourquoi pas nous ?

Les plantes dangereuses sont bien connues. Il existe environ 365 plantes, dans la liste A de la pharmacopée, environ 140 dans la liste B. Les premières peuvent être utilisées par les pharmaciens, les secondes sont plus nocives qu'utiles.

Certains pays comme l'Espagne ont une liste « négative », plutôt qu'une liste positive de plantes autorisées. Nous pourrions vendre bien plus de plantes qu'aujourd'hui : il y a plus de 900 compléments alimentaires, avec la reconnaissance mutuelle au sein de l'Union européenne, et ils sont vendus hors pharmacie. C'est possible... si l'on dispose des moyens logistiques suffisants, ce qui n'est pas le cas des artisans herboristes. Ils peuvent néanmoins s'identifier sur le portail DGCCRF, très bien fait.

Tout le monde peut devenir opérateur de compléments alimentaires. C'est le temps qui manque, pour se documenter, pour conditionner les produits en portions journalières - comme si les consommateurs ne savaient faire le dosage eux-mêmes pour une tisane !

Certains travaillent avec 500 ou 600 plantes exotiques, chinoises, ayurvédiques, avec des compétences différentes de celles des agriculteurs, qui connaissent 30 ou 40 plantes. Légalement, il n'y a pas de formation, mais la société est en avance sur les lois et dans les centres de formation agricole, on dispense un enseignement - je le fais depuis 22 ans. Il y aura certainement bientôt des modules, dans la formation initiale, pour apprendre à protéger les ressources naturelles, à reconnaître la plante, la transformer, la sécher, la distiller, la faire

macérer dans l'huile, l'alcool, etc. sans la dénaturer. Il y a une forte demande de formation sur les usages et le réseau des Simples, qui compte des médecins et des pharmaciens parmi ses adhérents, travaille pour constituer des corpus sur ces sujets.

Sur le site canadien Passeport-santé.net, animé par un collectif de médecins, pharmaciens, herboristes - car la cohésion interprofessionnelle est plus forte au Canada - on trouve des éléments très sérieux sur le degré d'efficacité de chaque plante mentionnée, et sur le degré de fiabilité des informations communiquées. À chacun de faire ses choix, ensuite. Il y a bien sûr très peu de preuves scientifiques : qui voudrait financer la recherche scientifique sur des produits non rentables, non brevetables ? L'Allemagne l'a fait dans le passé, moins maintenant ; en France, la recherche publique ne s'y est jamais intéressée. Le docteur Morel a également un site internet, wikiphyto, avec des données sourcées. On dit souvent qu'internet est dangereux, mais les Français consultent beaucoup les sites pour s'informer sur les questions de santé - principalement sur des questions de prévention. Et les premiers à surfer sur Doctissimo.fr ou d'autres sites de ce type, ce sont les médecins, les pharmaciens et les vétérinaires !

Je représente les agriculteurs ; ils ne souhaitent pas être formés à bac + 4 dans les facultés de pharmacie, ils recherchent simplement un enseignement complémentaire dans leurs formations d'agriculteur. Les pharmaciens eux-mêmes ne savent pas tout concernant chaque plante, mais ils savent où chercher les références précises. Les projets de diplôme universitaire pour le conseil au comptoir sur les plantes prévoient quelques dizaines d'heures de formation. Nous ne demandons pas autre chose. Les agriculteurs sont responsables, ceux qui vendent des plantes savent lesquelles peuvent avoir des effets négatifs. Les plantes n'ont jamais été à l'origine d'un scandale sanitaire...

Nous avons moins de contacts avec l'outre-mer, en raison de l'éloignement. Il y a dans ces territoires moins de cloisonnement, me semble-t-il. L'université de médecine de La Réunion dispense un diplôme d'ethno-médecine par exemple : j'y intervins par visio-conférence, nos échanges sont très riches. J'ai été également en contact avec Christian Moretti, qui a travaillé sur le projet Tramil, *traditional medicine of islands*. C'est un groupe d'experts qui a validé les plantes médicinales utiles pour les gens qui n'ont pas les moyens d'acheter des médicaments. Le risque zéro n'existe pas, comme chacun sait, mais la tisane fait moins de dommages que le pastis. On a formé des « tradipraticiens », qui sont des herboristes. Nous abordons non la maladie mais la santé, bien-être, hygiène de vie, bobothérapie.

M. Raymond Vall. – Les pharmaciens de mon département que j'ai interrogés disent leur crainte d'être affaiblis, alors qu'ils connaissent déjà d'énormes problèmes, liés en particulier à la concurrence de la grande distribution, à la mutualisation des achats par les groupements hospitaliers de territoire. Lorsqu'ils entendent parler du diplôme d'herboriste, ils se demandent ce qui va leur rester. Il faut veiller à la complémentarité entre pharmaciens et herboristes. Déjà, aujourd'hui, il vaut mieux éviter de tomber malade entre le vendredi soir et le lundi matin... Sans les pompiers, la situation serait catastrophique.

Il faudrait repositionner la pharmacie dans la chaîne de santé. Certains actes pourraient leur être confiés. Il serait judicieux de valoriser le savoir accumulé par le pharmacien, d'autant que dans les dix ans qui viennent, rien ne sera fait pour résorber les déserts médicaux.

Seule la complémentarité restaurera la paix entre les deux catégories. Les pharmaciens vendent des médicaments dont les notices indiquent des effets effrayants, mais on interdit la vente d'une tisane au motif qu'elle a un effet diurétique ! C'est aberrant. Souvenons-nous de Maurice Mességué : c'est la nature qui a raison. Par conséquent, vous avez tout mon soutien !

M. Jean-Luc Fichet. – Merci à tous de ces éclairages.

Mme Corinne Imbert. – Nous auditionnerons le conseil de l'ordre des médecins et celui des pharmaciens.

Le conseil national de l'ordre des pharmaciens fait actuellement des propositions au ministre de la santé pour une meilleure reconnaissance des pharmaciens comme professionnels de santé, ce qui serait une réponse au moins partielle sur la désertification médicale. Mais les pharmaciens ne peuvent être les bouche-trous des déserts médicaux. Ils sont la colonne vertébrale de l'aménagement du territoire : sans rendez-vous, on peut pousser leur porte, y compris le vendredi soir et le week-end...

M. Thierry Thévenin. - Le pharmacien de ma commune n'a pas fait faillite parce que je me suis installé près de son officine. Nous sommes complémentaires et le savons. Sur le terrain, tout se passe en bonne intelligence, ce sont les institutions et la législation qui sont en retard.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Pharmacien en milieu rural, c'est un vrai sujet ! Mais n'opposons pas les deux métiers. Je note aussi que les chaînes de pharmacie vont là où elles peuvent faire du business, éventuellement au détriment de l'aménagement du territoire.

M. Antiste regrette que nos travaux se déroulent dans un temps contraint. Bien sûr, mais notre réflexion ne s'arrêtera pas à la fin de la mission. Nous discuterons de la meilleure manière d'avancer, ensuite, collectivement. Notre collègue Antiste a bien perçu ce que nous apportent nos invités, y compris la poésie, le spirituel, le philosophique. Ils nous parlent du sens à donner à notre développement, ils interrogent notre rapport non seulement à la plante, mais au monde du vivant dans son ensemble. Je suis un grand utopiste, je sais que nous progresserons, dans l'intérêt des générations futures.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Merci à tous.

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.

Mardi 5 juin 2018

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 40.

Audition de M. Jacques Fleurentin, docteur ès sciences pharmaceutiques, maître de conférences à l'université de Metz, président de la Société française d'ethnopharmacologie et de M. Cyril Coulard, pharmacien herboriste, titulaire de l'Herboristerie du Père Blaize

Mme Corinne Imbert, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux en accueillant cet après-midi M. Jacques Fleurentin, docteur en pharmacie, maître de conférences à l'université de Metz, président et fondateur de la Société française d'ethnopharmacologie, qui exerce comme pharmacien et herboriste en Moselle, et M. Cyril Coulard, pharmacien et herboriste, qui a repris les rênes fin 2013 de l'Herboristerie du Père Blaize, fondée en 1815 à Marseille.

Cette audition a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Je remercie nos deux intervenants de s'être déplacés. En étant à la fois pharmaciens et fins connaisseurs des plantes médicinales, vous apporterez un éclairage utile à nos réflexions pour appréhender les enjeux liés au développement de la filière de l'herboristerie et la diversité des métiers qui lui sont liés.

M. Jacques Fleurentin. – J'ai commencé par suivre Jean-Marie Pelt pendant une trentaine d'années avant d'exercer comme pharmacien responsable d'un laboratoire d'analyses médicales au Yémen, où j'ai pu mener des enquêtes auprès des guérisseurs. Je connais donc bien les pratiques traditionnelles.

De retour en France, j'ai dirigé le laboratoire de recherches de Jean-Marie Pelt à l'université de Metz, dont l'objet était d'étudier l'efficacité de plantes recommandées par des guérisseurs sur des modèles pharmacologiques, animaux ou sur cultures cellulaires.

Enfin, j'ai repris une officine familiale, dans laquelle j'ai beaucoup développé la phytothérapie et l'aromathérapie. J'ai également été expert à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), à la fois sur les plantes chinoises et sur les dossiers de médicaments allégés. Je suis aussi intervenu sur les problématiques relatives aux outre-mer, pour la reconnaissance de leurs plantes médicinales, et sur les plantes africaines.

Il y a deux types de traditions médicales. D'abord, les traditions écrites, issues des grandes médecines savantes, qui ont su séparer science et religion, comme les médecines grecque, indienne, chinoise, arabo-persane. On a des textes et des pharmacopées datant de 2 000 ans, où l'on retrouve l'usage et la description des plantes. Ensuite, toutes les traditions orales venant d'Afrique, des Amériques, d'Océanie, pour lesquelles un travail de recensement important doit être fait, puisqu'il n'y a pas de traces écrites. C'est un patrimoine à sauvegarder.

Pourquoi un tel engouement pour l'herboristerie et la phytothérapie ? Beaucoup pensent que ces thérapies sont plus naturelles et favorisent une approche personnalisée dans

laquelle on soignerait le malade et pas seulement la maladie. Par ailleurs, elles comportent un aspect préventif. Les effets secondaires des médicaments sont aussi redoutés. Il faut enfin reconnaître une pertinence exceptionnelle des savoirs des guérisseurs. Dans 80 % des cas – chez l'animal car on manque de travaux chez l'homme –, on a une efficacité comparable à celle de médicaments de référence.

Force est de constater, également, la réussite des petits producteurs de plantes médicinales, qui sortent des produits de qualité. Il y a beaucoup de demandes pour ces circuits courts.

Il y a un besoin des patients mais pas assez de répondant. Les cinq diplômes universitaires dans lesquels j'interviens sont pleins, mais ce n'est pas suffisant.

Le circuit pharmaceutique est bien rodé. Voilà des siècles que les plantes médicinales font partie des outils de travail des médecins et des pharmaciens. La plante pharmaceutique doit répondre à un cahier des charges rigoureux et précis, qui est la monographie de contrôle de la pharmacopée européenne ou française. On en contrôle l'efficacité, par le biais de travaux précliniques ou cliniques, mais aussi la sécurité et la toxicité, en évaluant par exemple la mutagénèse ou la cancérogénèse. Enfin, les indications thérapeutiques sont désormais encadrées au niveau européen, grâce au consensus qui a résulté des travaux de l'*European medicines agency* (EMA) et du *Committee on Herbal Medicinal Products* (HMPC).

Alors que la pharmacopée est restée inchangée pendant des décennies, 46 nouvelles plantes sont arrivées d'outre-mer, depuis 2015, avec des potentialités nouvelles, ainsi que 60 plantes de Chine. J'ai d'ailleurs fait partie des pionniers dans ce domaine.

S'agissant de l'interaction avec les médicaments, on en est un peu aux balbutiements. Il faut se fier au savoir-faire du pharmacien. Par exemple, le millepertuis, qui est une plante très banale à effet antidépresseur, peut avoir des interactions gênantes avec la pilule contraceptive.

Quant à l'herboristerie, le diplôme s'est éteint en 1941, époque à laquelle on considérait que la formation du pharmacien était largement suffisante pour assumer la prescription de plantes. Or, petit à petit, les médicaments conditionnés ont remplacé les plantes de sorte que les pharmaciens répondent désormais moins à la demande en herboristerie. Ils reçoivent bien une formation initiale, mais les connaissances doivent être réactualisées : chaque année, on ne recense pas moins de 1 000 publications sur les plantes dans les revues internationales.

Faut-il rétablir un diplôme d'herboristerie ? On répondrait ainsi à une demande du public et l'on renforcerait les filières de culture des plantes aromatiques et médicinales des petits producteurs. En effet, les pharmaciens ne peuvent distribuer que des plantes conformes à la monographie européenne, plantes dont les petits producteurs ne peuvent pas forcément assumer le coût. Les filières courtes sont ainsi quasiment exclues.

Il faudrait harmoniser les contenus de la formation. En France, plusieurs écoles, comme l'École des plantes, dispensent déjà un enseignement de qualité. On manque cependant d'un contrôle exercé par les universités et les laboratoires de pharmacognosie.

Le cahier des charges à élaborer pour garantir la qualité des produits doit être assez sévère, mais pas trop, afin que les petits producteurs aient accès au marché.

Enfin, 148 plantes ont été libérées du monopole. Faut-il en ajouter d'autres ? À mon sens, cette liste est suffisante. Assurons-nous déjà de bien connaître ces 148 plantes afin de les utiliser au mieux. J'ai entendu parler de 600, voire 900 plantes en compléments alimentaires. Cela ne me semble pas très raisonnable.

Voilà des décennies que les ultramarins réclament que leurs plantes médicinales soient enfin reconnues. On a longtemps craint que les populations autochtones ne s'en servent pour intoxiquer les colons. Récemment, la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion ont pu faire inscrire des plantes dans la pharmacopée. Les pharmaciens locaux sont contents, mais les tisaneurs et les vendeurs traditionnels se voient opposer le monopole pharmaceutique. Il serait donc urgent de libérer ces 46 plantes du monopole, au moins dans les outre-mer.

Quant aux plantes chinoises et indiennes qui arrivent régulièrement, elles doivent être contrôlées et nous devons pouvoir mesurer les risques d'effets secondaires.

Il s'agit enfin de définir les allégations, car les étiquetages restent encore trop ambigus. Nous devons définir des positions claires, en lien avec notre conception du métier d'herboriste, acteur de la santé et du bien-être. Quelle place l'herboriste occupera-t-il aux côtés des médecins et des pharmaciens ? Il incombe aux pouvoirs publics de bien définir le rôle de chacun.

Bien sûr, les pharmaciens peuvent craindre un grignotage de leur monopole. Cependant, force est de constater qu'ils ne s'investissent pas assez dans l'herboristerie, laissant ainsi un espace à combler qui peut offrir des débouchés aux producteurs locaux. Chaque année, on importe 20 000 tonnes de plantes médicinales et la Chine est le premier producteur mondial. Or chacun sait ce qui peut arriver avec des plantes chinoises. On en a fait la triste expérience en 1995, avec des cancers et des néphropathies graves causées par des plantes frelatées en provenance de Chine.

M. Cyril Coulard. – Je suis pharmacien ; j'ai enseigné dans le cadre du diplôme universitaire de phytothérapie et d'aromathérapie de la faculté de pharmacie de Marseille, jusqu'à ce qu'il disparaisse pour des raisons administratives et budgétaires.

J'ai aussi rédigé un cours sur l'aspect réglementaire de la question pour un organisme agréé par le conseil de l'ordre des pharmaciens pour la formation continue.

La pharmacie-herboristerie du père Blaize a été fondée à Marseille en 1815 par Toussaint Blaize, originaire des Hautes-Alpes, qui a enrichi son arsenal thérapeutique de plantes en provenance des quatre coins du monde grâce à l'activité du port de commerce de Marseille, florissant à l'époque. Six générations se sont succédé à la tête de cet établissement. Dès la troisième génération, les descendants ont complété leurs connaissances sur les plantes en se spécialisant en pharmacie.

Cet établissement a une particularité : là où une pharmacie traditionnelle fait plus de 80 % de son chiffre d'affaires sur le médicament, je ne fais que 0,4 %. J'ai coutume de dire que je suis la seule pharmacie exclusivement dédiée à la phytothérapie, plus particulièrement à l'herboristerie – ces deux notions sont d'ailleurs difficilement dissociables –, et, *de facto*, la seule herboristerie dans la légalité. La réglementation actuelle est très complexe et pleine

d'aberrations. Je vous remercie de vous intéresser à ce sujet mais vous ouvrez en quelque sorte une boîte de Pandore. Je vous recommande, si je puis me permettre, de ne surtout pas ajouter de nouveaux textes à ceux qui existent déjà, au risque de créer un « Frankenstein réglementaire » ; mieux vaut remettre à plat certains éléments de l'actuelle réglementation.

Mon métier consiste à faire le lien entre la patient et sa pathologie, les médicaments qu'il prend, le cas échéant, et les plantes que je vais lui conseiller – c'est ma valeur ajoutée d'herboriste. Bon nombre de pharmaciens affichent leur qualité d'herboriste sur leur devanture alors qu'ils n'ont ni les connaissances ni même les produits. Même si je reste persuadé que le pharmacien, de par sa formation, est le mieux placé pour conseiller les patients, une formation complémentaire reste indispensable pour la pratique concrète de l'herboristerie au comptoir d'une pharmacie.

Les pharmaciens ont perdu leur monopole sur les plantes mais ils ne le savent pas : 34 plantes libérées en 1979, 148 en 2008 ; avec l'arrêté « plantes », plus de 500 plantes – d'aucuns parlent de 900 – sont enregistrables sur le portail de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), avec une mise sur le marché immédiate. N'importe quel industriel peut aujourd'hui mettre une plante sur le marché, qui peut se retrouver n'importe où. Par exemple, on retrouve les huiles essentielles en tête de gondole chez Gifi, qui a racheté le laboratoire Mességué, ou dans les stations-service. Or les huiles essentielles sont des principes actifs concentrés. Il suffit de 40 gouttes d'*eucalyptus globulus* pour provoquer des convulsions sévères.

La réglementation sur les huiles essentielles impose qu'elles soient présentées avec une fonction déterminée. Elles ne peuvent être vendues si elles ne sont pas classées dans une des quatre catégories suivantes : ingrédients pour cosmétiques ; ingrédients pour diffusion ; compléments alimentaires ; usages aromatiques. Mais la classification reste difficile à appliquer. Les blogueurs qui suivent la mode du « *do it yourself* » recommandent leur utilisation dans l'élaboration des cosmétiques faits maison, alors que la réglementation interdit techniquement aux pharmaciens de faire des mélanges d'huiles essentielles. Comment justifier une telle interdiction, notamment dans les 40 pharmacies de France qui disposent d'un préparateur autorisé ? D'autant que les pharmaciens sont en droit de refuser de pratiquer certaines ventes : j'ai par exemple refusé de vendre 100 grammes d'armoise à des parents qui souhaitaient soigner les coliques de leur bébé, en se fiant à ce qu'ils avaient lu sur l'Internet.

Le manque de réglementation nuit à tout le monde. Quand il s'agit des 148 plantes libérées, rien n'empêche de les vendre et chacun peut faire les mélanges qu'il veut. En revanche, seule une officine habilitée peut introduire une plante du monopole dans un mélange. C'est une aberration car je me fournis chez des pharmaciens qui dépensent jusqu'à 1 000 euros pour analyser chaque lot de plantes et mon officine est la seule à disposer d'un mélangeur de plantes. Même l'industriel qui a un stock de plantes et des mélangeurs à disposition, et qui est audité régulièrement par l'ANSM, n'est pas autorisé à pratiquer ce type de mélange.

Quant aux compléments alimentaires, les pharmaciens ont le droit d'en vendre mais pas de les préparer. Encore une fois, c'est absurde, car tout un chacun peut faire sa préparation dans sa cave, sous réserve de la déclarer. D'où la nécessité d'associer notamment l'ordre des pharmaciens aux discussions.

C'est sans doute par désintérêt que les pharmaciens ont perdu le monopole sur les plantes. L'herboristerie ne représente qu'une faible proportion de l'activité des officines

traditionnelles et seulement 20 à 30 % de cette activité dans le cas d'une pharmacie spécialisée. Le monopole sur les huiles essentielles est passé aux industriels, alors même que leur principe actif est concentré ; *idem* pour les compléments alimentaires.

Il y a aussi un problème de coût : quand j'achète de la semence de fenouil en pharmacie, je la paie entre 14 et 20 euros le kilo car il faut intégrer le coût des contrôles. Et pourtant, il s'agit d'une plante libérée du monopole qui normalement ne vaut pas plus que 3 euros le kilo. Il faudrait développer le circuit court avec les producteurs et avec les herboristes et créer un diplôme complémentaire au diplôme de pharmacien. Enfin, ne nous illusionnons pas : certaines plantes ne pourront jamais réintégrer le monopole, dont la menthe, la verveine et le tilleul.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Vous ne souhaitez évidemment pas que nous empilions un nouveau texte sur ceux qui existent déjà.

M. Cyril Coulard. – Nous souhaitons que les organes institutionnels de la pharmacie harmonisent les règles.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Quelles seraient les évolutions prioritaires ? Les métiers de l'herboristerie sont pluriels. Quels savoirs seraient requis pour les formations diplômantes que vous appelez de vos vœux ? Que pensez-vous du statut de pharmacien-herboriste évoqué par Pierre Champy ?

M. Jacques Fleurentin. – Les formations devront inclure la botanique, la microscopie végétale, mais aussi les composantes chimiques, la physio et la pharmacologie, les risques et les effets secondaires. Le champ est très large. Parmi ceux qui préparent un diplôme universitaire de phytothérapie, on rencontre des pharmaciens, des médecins, des élèves de l'École des plantes, des naturopathes, des infirmières ou des préparateurs en pharmacie.

M. Cyril Coulard. – Il faut qu'il y ait un référent universitaire. Certains n'hésitent pas à s'installer comme naturopathes après deux mois de formation dans un lycée horticole. On les retrouve à conseiller l'usage d'huiles essentielles pour des enfants en bas âge... D'où la nécessité d'un diplôme reconnu qui prendra en compte la responsabilité pénale.

M. Jean-Luc Fichet. – Merci pour vos interventions. Le secteur des compléments alimentaires constitue une zone floue. Les industriels peuvent les préparer alors que les pharmaciens ne le peuvent pas. La provenance des plantes, la manière dont elles sont cultivées, tout cela reste opaque. En développant une production française, on créerait des emplois et on gagnerait en traçabilité.

Nous ne cessons de faire référence à la profession d'herboriste ; et pourtant, elle reste mal identifiée et n'est pas reconnue. N'importe qui peut se proclamer herboriste car aucun diplôme ne valide le titre. Faut-il commencer par restaurer la profession, puis en travailler le contenu dans un décret ? Ou bien définir d'abord la formation qui conduira au métier ? La différence qui sépare le psychologue du psychiatre constitue un parallèle éclairant. Le champ d'exercice du psychologue est précisément défini et complète celui du psychiatre. Il pourrait en être de même pour l'herboriste et le pharmacien.

M. Daniel Chasseing. – Il est indispensable de développer l’herboristerie si l’on veut valoriser la production. La population le demande. Pourquoi ne pas créer un diplôme d’herboriste en plus du diplôme universitaire de pharmacien ?

Pour ce qui est du psychologue, il ne prescrit pas de médicament, à l’inverse du psychiatre. C’est une différence intéressante. Ne faudrait-il pas prévoir un encadrement des herboristes sous l’autorité d’un pharmacien apte à contrôler d’éventuelles interactions des plantes avec les médicaments ?

M. Guillaume Gontard. – Quelle place donneriez-vous à l’herboriste entre le pharmacien et le médecin ?

La production française locale est de qualité. Comment mieux articuler la pratique de l’herboristerie et cette production locale ?

M. Raymond Vall. – Pour avoir été maire de Fleurance, je connais bien les deux entreprises qui y commercialisent des plantes et des compléments alimentaires. L’une d’entre elles a été reprise par M. Ginestet, de sorte qu’elle ne passe plus par Gifi mais fonctionne avec son réseau spécifique. Les volumes de production sont importants. La commercialisation en ligne se développe. À Fleurance, l’activité représente 100 millions d’euros de chiffre d’affaires. Comment positionner les entreprises ?

M. Cyril Coulard. – Depuis 2015, la production de compléments alimentaires est soumise au contrôle de la DGCRF, par le biais d’un dossier « plantes » compliqué à établir. Récemment encore, Cooper Industrie a refusé de me communiquer des informations sur ses méthodes de récolte, au prétexte qu’elles étaient confidentielles. Je les ai mis directement en contact avec la DGCCRF.

Le marché est réservé aux grands groupes comme Evalar et les industriels ont les coudées larges car le secteur du complément alimentaire naturel est particulièrement rentable, avec une croissance à 2 chiffres. La France ferme la porte aux petits producteurs : voyez Thierry Thévenin, le président du Syndicat des Simples. Les parties non rentables, comme les plantes sèches, ont été délaissées.

Le parallèle avec les métiers de psychologue et de psychiatre est intéressant. On pourrait autoriser l’herboriste à délivrer les 148 plantes libérées du monopole, même si la liste reste à revoir, par exemple en ce qui concerne le millepertuis.

M. Jacques Fleurentin. – Il n’est pas libéré mais on le trouve partout.

M. Cyril Coulard. – Il est utilisé dans les compléments alimentaires et il est vendu dans tout le réseau bio alors qu’il inhibe les effets des pilules progestatives.

Il est essentiel de définir des critères de qualité et de constituer un syndicat français qui fera le lien entre les petits producteurs, analysera leurs productions. C’est grâce à cet organe central que l’on pourra développer la filière de l’herboristerie. Il m’arrive chaque semaine de devoir refuser d’acheter du tilleul ou des mauves à un petit producteur, faute de certificat.

M. Jacques Fleurentin. – Il faudrait aussi définir les produits de santé qu’un herboriste pourra dispenser. Créer un diplôme sans préciser ni la formation ni les débouchés me paraît compliqué.

En ce qui concerne les compléments alimentaires, nous devons faire preuve de vigilance à l'égard des lobbies agro-alimentaires, prêts à s'engouffrer dans la filière dans le seul but de s'enrichir.

Les outre-mer occupent une place particulière. Les tisaneurs de La Réunion ou les traditionnels praticiens des Antilles et de Guyane devraient conserver leurs pratiques sans obligation de diplôme.

M. Cyril Coulard. – On peut imaginer un diplôme qui validerait trois niveaux. Les producteurs cueilleurs seraient soumis à des critères d'analyse et de contrôle, afin d'éviter des situations à l'issue tragique, comme lorsqu'on confond des carottes sauvages avec de la ciguë. Les herboristes trouveraient leur place aux côtés des pharmaciens car les deux mondes ne s'opposent pas - je l'ai constaté, il y a deux ans au congrès des herboristes. Un herboriste devrait pouvoir accéder au comptoir d'une officine. Enfin, le pharmacien-herboriste aurait accès à l'intégralité des plantes.

M. Jacques Fleurentin. – Des organismes comme France Agrimer ou la Fédération nationale des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (FNPAPAM) pourront servir de points d'appui. On pourrait imaginer d'accorder des tarifs préférentiels aux petits producteurs.

M. Cyril Coulard. – Le milieu pharmaceutique est très contrôlé. La même exigence doit s'appliquer pour l'herboristerie. Une ancienne collègue, partie travailler en herboristerie, a démissionné lorsqu'elle a constaté la présence de moisissures dans les préparations. Les poudres se contaminent très rapidement. Il faut un organisme de contrôle pour garantir la qualité de la filière et éviter des scandales sanitaires.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Nous vous remercions pour ces témoignages passionnants.

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'exercice était contraint et forcément frustrant. Il était indispensable d'entendre les professionnels que vous êtes, pharmacien et herboriste. Nous avons ouvert une boîte de Pandore et nous devons avancer collectivement, ce qui nous donnera certainement l'occasion de nous revoir.

M. Cyril Coulard. – Nous restons à votre disposition.

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente –

La réunion est ouverte à 17 h 35.

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), Mme Nadine Leduc pour le Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM), un représentant de PPAM de France (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 10.

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.

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS

Mercredi 6 juin 2018

- Présidence de Mme Laurence Rossignol, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures.

**Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales de
l'Association des départements de France (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Nous recevons M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), accompagné de MM. Marc Bablet, chef du bureau de la politique d'éducation et des dispositifs d'accompagnement, et Alain Bouhours, chef du bureau de la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés.

Je vous remercie d'avoir bien voulu nous apporter votre éclairage sur la manière dont l'éducation nationale participe à la prise en charge des mineurs enfermés, pour la plupart des jeunes ayant eu affaire à la justice mais aussi pour certains enfermés en raisons de troubles psychiatriques.

Au cours de nos déplacements sur le terrain, nous avons rencontré plusieurs enseignants exerçant en établissement pénitentiaire ou en centre éducatif fermé. Nous avons pu mesurer leur engagement professionnel mais aussi la difficulté de leur tâche face à un public souvent déscolarisé très tôt.

Nous aimerions notamment mieux comprendre comment l'éducation nationale coopère avec la protection judiciaire de la jeunesse et avec l'administration pénitentiaire pour la prise en charge de ces mineurs. Nous aimerions savoir comment sont sélectionnés et formés les enseignants qui travaillent auprès de ces mineurs et si vous êtes satisfaits de la qualité de la coopération avec les autres professionnels qui interviennent auprès d'eux.

Beaucoup de mineurs enfermés sont déscolarisés depuis la sixième ou la cinquième, voire pour certains dès l'école primaire, ce qui nous amène à nous interroger sur les dispositifs existants en matière de détection et de prévention du décrochage scolaire. Nous souhaiterions également savoir si certains de ces jeunes parviennent à reprendre leur scolarité à l'issue de leur période d'enfermement.

M. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire. – La résorption du décrochage scolaire, est une priorité du ministère et nous avons considérablement progressé, que ce soit dans les résultats comme dans les dispositifs. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de

la vie a représenté un tournant, en instaurant un système d'information recensant les sorties sans diplôme ou en cours de formation.

Ce système d'information nous donne la liste des décrocheurs et permet d'alimenter les plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), qui intègrent les réseaux « Formation qualifiante emploi » (FOQUALE). Ces structures prennent contact avec les jeunes identifiés, les reçoivent et les accompagnent dans leur retour en formation. Grâce à ces efforts, le nombre de décrocheurs a fortement baissé : de 150 000 par an il y a cinq ans, nous comptons aujourd'hui moins de 100 000 décrocheurs par an.

La prévention de la délinquance passe notamment par l'insertion dans la formation et dans l'emploi. Sans faire d'analogie entre les jeunes décrocheurs et les jeunes sous main de justice, il existe néanmoins des convergences – que vous avez pu observer – entre ces deux populations. De la même manière, même s'il n'y a pas de causalité, il existe une relation entre l'absence de maîtrise des savoirs fondamentaux et le décrochage. Nous sommes donc face à un phénomène cumulatif.

Concernant l'enseignement dispensé aux mineurs sous main de justice, le dispositif est solidement établi. Dans les 52 centres éducatifs fermés (CEF) en activité, l'enseignant qui y est nommé est membre à part entière de l'équipe éducative : souvent spécialisé, il peut être professeur des écoles ou du second degré. Les objectifs de l'enseignement dispensé en CEF sont fixés par une circulaire du 30 juillet 2015.

En ce qui concerne le milieu pénitentiaire, l'enseignement y est dispensé dans un cadre défini par une convention conclue entre nos deux administrations, et déclinée à trois niveaux : au niveau national, les directeurs d'administration fixent les objectifs, le pilotage est assuré au niveau régional et la mise en œuvre à l'échelon local, c'est-à-dire dans chaque établissement. La concertation est conduite à chacun de ces trois niveaux.

À la rentrée scolaire 2017, 789 postes en équivalents temps plein (ETP) étaient mis à disposition pour l'enseignement en milieu pénitentiaire, en hausse de 5,5 % sur les cinq dernières années. Ils exercent leur métier auprès de 68 574 personnes détenues ; parmi les mineurs détenus, au nombre de 2 571 en 2016, 95 % étaient des garçons et 90 % avaient entre seize et dix-huit ans. Le volume d'enseignement dispensé est supérieur à vingt heures hebdomadaires pour 79 % d'entre eux.

Lorsque je travaillais en académie, j'ai constaté que, pour l'administration pénitentiaire, la question de la scolarisation était importante, sans être néanmoins la première des priorités : la prévention du suicide, l'intégration du jeune dans le cadre pénitentiaire sont des tâches plus urgentes.

J'en viens aux enseignants. Les enseignants exerçant en CEF sont des personnels expérimentés, prélevés sur la dotation de l'académie concernée ; aucun néo-titulaire n'exerce donc en CEF. Le recrutement se fait sous la forme d'un poste à profil ; les candidats ayant répondu se présentent à un entretien individuel et le recrutement est décidé par une commission mixte associant l'éducation nationale et la justice. Les détenteurs du certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive (CAPPEI) sont privilégiés mais des enseignants ayant l'expérience de publics difficiles sont également admis. Les enseignants nouvellement nommés en CEF reçoivent une formation d'adaptation à l'emploi, à raison de deux sessions de cinq jours, organisée conjointement avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

En milieu pénitentiaire, les unités locales d'enseignement (ULE) comprennent des enseignants titulaires ainsi que des vacataires, placés sous l'autorité fonctionnelle d'un responsable local de l'enseignement. Les postes en milieu pénitentiaire sont également des postes à exigences particulières : il faut une volonté des personnels d'aller vers ces postes, puis une sélection est opérée. Tous les candidats sont reçus en entretien individuel et une commission mixte, présidée par le recteur et par le directeur interrégional de l'administration pénitentiaire, examine les candidatures. Une formation d'adaptation à l'emploi est dispensée, comprenant une session de découverte, puis deux sessions à l'institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés, en lien avec le responsable national de l'enseignement à la direction de l'administration pénitentiaire. S'agissant de la formation continue, dispensée au sein des unités pédagogiques régionales (UPR), celle-ci porte moins sur la pédagogie que sur les questions liées à la sécurité et aux contraintes d'organisation des cours.

En ce qui concerne l'évaluation, nous ne disposons pas d'une évaluation globale du niveau scolaire de ces jeunes. Nous encourageons bien entendu la passation de diplômes et de certifications, comme pour les adultes. La difficulté majeure que nous rencontrons est d'assurer un suivi effectif des jeunes, y compris à l'issue de la détention, pour les raisons que j'ai évoquées précédemment. Or, le suivi par les enseignants est fondamental et il leur appartient de connaître les ressources qu'ils peuvent mobiliser, en particulier leurs homologues de l'enseignement adapté et les psychologues de l'éducation nationale. Ces derniers jouent un rôle très important et leur intervention est systématique en milieu pénitentiaire.

La coopération avec la PJJ est fructueuse, si bien que nous travaillons à de nouvelles formes de coopération, par exemple en matière d'orientation pour promouvoir les métiers de la justice. Je connais moins bien la coopération avec les services psychiatriques dans le cadre des unités d'enseignement hospitalières ; l'éducation nationale y assure le traitement et l'inspection des enseignants qui y exercent.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'ordonnance du 2 février 1945 affirmait la primauté de l'éducatif sur le répressif et le carcéral. Comment qualifieriez-vous l'évolution de la justice des mineurs ? Vous semble-t-elle conforme à cet esprit ?

Le faible nombre d'heures d'enseignement dispensées au sein des quartiers pour mineurs (QPM) nous a interpellé, alors même que l'on a le sentiment que les mineurs y passent beaucoup de temps à ne rien faire ; ne pensez-vous pas que davantage de temps consacré à l'enseignement serait profitable ?

Quel regard portez-vous sur la mise en œuvre des préconisations du rapport Moro-Brison sur la santé et le bien-être des jeunes ?

Enfin, pensez-vous que les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) constituent un progrès en matière de prise en charge éducative ?

M. Jean-Marc Huart. – Mon sentiment est que des évolutions nous rapprochent à petits pas des principes et des objectifs de l'ordonnance de 1945 : je pense à la multiplication des modalités d'intervention, à la coopération renforcée entre les administrations en vue d'une prise en charge globale du jeune, ou encore au nombre important d'enseignants mis à disposition.

S'agissant des QPM, il y a, au moment de l'incarcération, des priorités qui peuvent être autres que l'enseignement. Autrement dit, il y a un certain nombre de préalables au temps éducatif.

M. Michel Amiel. – On sait toutefois que les trois quarts des mineurs incarcérés sont prévenus et que la durée moyenne de détention n'excède pas trois ou quatre mois. On regrette d'ailleurs l'absence des enseignants pendant l'été, qui prive certains mineurs de tout enseignement.

M. Jean-Marc Huart. – Si vous me permettez l'expression, je pense que nous devons être « disruptifs » : il ne faut pas chercher à calquer fidèlement le cadre d'un enseignement académique. Il faudrait intégrer d'autres enseignements, comme les enseignements professionnels, et selon d'autres modalités. Sans ignorer les contraintes qui y sont liées, l'utilisation du numérique pourrait ouvrir le champ des possibles.

M. Michel Amiel. – Actuellement, les téléphones et les tablettes sont interdits !

M. Jean-Marc Huart. – Par ailleurs, j'ai conscience que la solution de continuité dans l'enseignement pendant les vacances scolaires n'est pas satisfaisante.

M. Alain Bouhours, chef du bureau de la personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés. – En QPM, les élèves reçoivent en moyenne douze heures hebdomadaires d'enseignement, ce qui est bien en-deçà des vingt-six heures normales en collège. C'est très peu.

Les causes en sont les contraintes en matière de locaux, mais également en matière de disponibilité des surveillants, qui doivent accompagner les enseignants comme les élèves. Certains élèves refusent également d'assister aux cours pour des raisons diverses, liées parfois à des affrontements entre bandes au sein de la prison.

Il y a une problématique spécifique qui est celle de l'alphabétisation, qui concerne particulièrement les migrants non francophones, et pour laquelle nous rencontrons les mêmes difficultés.

S'agissant des diplômes auxquels nous formons, il s'agit essentiellement de diplômes de niveau V (diplôme national du brevet et CAP), voire en-deçà : beaucoup de mineurs passent le certificat de formation générale (CFG). Nous constatons cependant une tendance à la hausse du niveau de qualification ces dernières années, un nombre croissant d'élèves préparant des formations de niveau baccalauréat.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Dans l'hypothèse où nous recommanderions une augmentation du nombre d'heures d'enseignement dispensées aux mineurs détenus, seriez-vous en mesure de suivre ?

M. Alain Bouhours. – Il ne s'agit pas à mon sens d'un problème de moyens, tout du moins du point de vue de l'éducation nationale. Dans mes fonctions antérieures, j'avais obtenu du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) une augmentation des moyens au profit du milieu pénitentiaire. Nous nous sommes heurtés en revanche à des difficultés pratiques et organisationnelles internes au milieu carcéral, sur lesquelles nous n'avons pas de prise.

M. Michel Amiel. – Pensez-vous que le modèle des EPM est préférable à celui des QPM ?

M. Alain Bouhours. – Le volume d’enseignement dispensé en EPM est d’environ vingt heures hebdomadaires, ce qui est bien supérieur.

M. Jean-Marc Huart. – Il ne fait pas de doute que l’homogénéité des publics facilite grandement l’organisation des cours, qui est pour nous le point le plus problématique.

Mme Chantal Deseyne. – Les difficultés que rencontre l’enseignement en milieu pénitentiaire ne tiennent-elles pas au fait que la PJJ et l’éducation nationale ont des objectifs différents ? Comment améliorer ce partenariat ?

M. Jean-Marc Huart. – Nos objectifs ne sont pas si différents que cela ; ils sont mêmes partagés. Notre coopération avec la PJJ est de qualité ; elle se traduit par la mise à disposition d’un personnel de l’éducation nationale auprès du ministère de la justice sur ces questions. Le pilotage interrégional, auxquels participent les recteurs, fonctionne bien.

M. Marc Babet, chef du bureau de la politique d’éducation et des dispositifs d’accompagnement. – L’enseignement en CEF a été confié à un autre bureau que celui en charge du milieu carcéral pour la raison qu’il s’agissait de l’assimiler aux dispositifs relais, qui participent de la lutte contre le décrochage scolaire. Nous sommes donc pleinement dans l’esprit éducatif qu’évoquait le rapporteur.

Une circulaire commune avec la PJJ organise l’enseignement en milieu ouvert et en CEF. Elle prévoit l’organisation des dispositifs de prévention et associe la PJJ aux dispositifs relais, notamment par la mise à disposition d’éducateurs. Cependant, écrire des circulaires ne suffit pas et nous travaillons à l’application effective de ces textes.

Pour les CEF, la difficulté majeure est l’isolement des enseignants qui y exercent. Je n’en tire pas comme conclusion qu’il faudrait en ajouter un second, seulement qu’il reste à créer une culture commune avec les personnels de la PJJ, ce qui passe en particulier par des formations communes.

Le suivi du parcours des jeunes, déjà évoqué, est l’autre grande difficulté : les enseignants voient arriver pour six mois des jeunes dont ils ignorent le passé. Ces jeunes venant souvent de loin, il est difficile d’obtenir des informations sur leur parcours.

M. Jean-Marc Huart. – Le livret scolaire unique numérique (LSUN), introduit récemment, permet un suivi du CP à la troisième. Il serait intéressant d’étudier dans quelle mesure il pourrait faciliter ces échanges d’informations.

M. Michel Amiel. – On voit qu’une partie des difficultés provient du fait que les administrations concernées ont des cultures différentes. Pour assurer une meilleure prise en charge du jeune, ne faudrait-il pas un socle commun de formation à l’ensemble des personnels concernés ?

M. Alain Bouhours. – Il existe déjà des formations conjointes comme cela a été indiqué, mais celles-ci pourraient être certainement renforcées.

M. Jean-Marc Huart. – J’y suis pour ma part très favorable, nous devons travailler à une acculturation réciproque.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Quelle est l’attractivité des postes d’enseignant en CEF ou en milieu pénitentiaire ? Êtes-vous capable de la mesurer ?

M. Alain Bouhours. – Nous observons peu de volatilité en milieu pénitentiaire. Y exercer relève d’un engagement personnel, assis sur une qualification et sur un recrutement sur profil. Nous ne rencontrons pas de problème majeur pour couvrir les quelques 800 ETP.

M. Jean-Marc Huart. – Je ne connais pas le nombre de candidatures que nous recevons pour chaque poste. Nous tenterons de l’obtenir auprès de la direction générale des ressources humaines.

M. Marc Bablet. – Le recrutement des enseignants exerçant en CEF est parfois plus difficile, car nombre de CEF sont éloignés des villes, ce qui les rend moins attractifs. Il nous est arrivé d’avoir des postes vacants.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Les enseignants concernés perçoivent-ils une indemnité spécifique ?

M. Jean-Marc Bouhours. – L’obtention du CAPPEI emporte une indemnité, de même qu’il existe une prime spécifique liée à l’exercice en milieu pénitentiaire. De plus, l’obligation hebdomadaire de service d’enseignement est de seulement 21 heures, ce qui constitue un autre élément d’attractivité pour les professeurs des écoles.

M. Martin Lévrier. – Peut-on imaginer des enseignants présents pendant les vacances scolaires ou cela relève-t-il de l’impensable ?

M. Jean-Marc Huart. – Comme je l’indiquais tout à l’heure, je comprends que vous souleviez cette question, mais j’attire votre attention sur le fait que cela nécessiterait des modifications statutaires d’ampleur.

M. Marc Bablet. – La circulaire de 2005 relative à l’enseignement en CEF précise que le volume annuel d’enseignement peut être réparti autrement que sur 36 semaines ; je n’ai toutefois pas connaissance que cette disposition ait été mise en œuvre.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Je vous remercie, Messieurs, pour toutes les informations que vous nous avez apportées.

Audition de Mme Sophie Bouttier-Véron, 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)

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Pour cette troisième audition, nous avons le plaisir de discuter, par visio-conférence, avec Mme Sophie Bouttier-Veron que je remercie d’avoir bien voulu répondre à nos questions.

Vous êtes magistrate au tribunal pour enfants de Marseille, dans un département que connaît bien notre rapporteur Michel Amiel, sénateur des Bouches-du-Rhône. Vous êtes également la vice-présidente de l’association des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), association que vous avez accepté de représenter aujourd’hui. Votre association rassemble notamment des juges des enfants et des juges aux affaires familiales. Elle prend régulièrement position sur les questions relatives à la justice des mineurs et elle est

fréquemment consultée par les pouvoirs publics sur les projets de réforme qui concernent la jeunesse ou la famille.

Nous aimerions connaître la position de votre association sur le sujet qui intéresse notre mission d'information, la réinsertion des mineurs enfermés. Vous pourrez naturellement nous faire part de votre expérience au tribunal pour enfants de Marseille, qui est l'un des plus importants de France.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui va vous permettre de répondre en tout ou partie aux questions de notre rapporteur, puis nous aurons un temps d'échange avec l'ensemble des sénateurs ici présents.

Mme Sophie Bouttier-Veron. – L'AFMJF, créée en 1947, réunit l'ensemble des professionnels intéressés par le parcours judiciaire des mineurs : magistrats, avocats, éducateurs, associations qui gèrent des établissements pour enfants, assesseurs des tribunaux pour enfants. Signataire d'une convention avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), notre association apporte régulièrement son concours au ministère de la justice sur les sujets dont nous nous occupons particulièrement. Je suis déléguée de l'association pour la région Sud-Est et nous avons régulièrement des réunions au niveau national.

Sur le plan professionnel, je suis affectée, depuis 2012, au tribunal pour enfants de Marseille. J'ai d'abord été en charge d'un secteur géographique correspondant aux quartiers Nord de la ville – j'avais alors un nombre considérable de dossiers à traiter – et je suis maintenant responsable d'un secteur situé au sud de Marseille, où l'activité est un peu moins soutenue. Je suis investie tant sur le champ de l'assistance éducative que de la répression pénale et je consacre environ un quart de mon temps à la fonction de juge de l'application des peines pour des mineurs incarcérés à l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) La Valentine ou, pour les jeunes filles, dans le quartier pour mineurs de la prison des Baumettes.

Permettez-moi à présent de broser à grands traits l'activité du tribunal des enfants de Marseille. Au titre de l'assistance éducative, les neuf juges des enfants sont actuellement saisis de 380 dossiers. Au titre de la répression pénale des mineurs délinquants, nous avons été saisis, en 2017, de 1 549 nouvelles procédures, dont je vous rappelle les différentes étapes : une première audience, suivie la plupart du temps d'une mise en examen, à l'issue de laquelle il est décidé soit d'une mesure d'assistance éducative, soit d'une mise en détention provisoire, en attente du jugement. À noter également que nous assistons à une augmentation importante du nombre de mineurs déférés devant le juge des enfants, c'est-à-dire dont la première audience intervient à la suite d'une garde à vue. Ainsi, en 2017, le tribunal des enfants de Marseille compte 841 mineurs déférés devant lui, ce chiffre divergeant cependant de celui de la PJJ qui en a recensé pour sa part 937. Sur ces 937 mineurs, 150 ont fait l'objet d'une mesure d'incarcération, dont sept filles, et 131 procédures concernaient des mineurs non-accompagnés (MNA).

Je vais à présent vous livrer les quelques chiffres dont nous disposons pour l'EPM de La Valentine, qui accueille les mineurs incarcérés sur décision du tribunal de grande instance (TGI) de Marseille. En 2017, on a recensé 198 entrées de mineurs – contre 235 en 2016 – réparties entre 175 prévenus et 23 condamnés. Parmi eux, 16 % avaient moins de 16 ans. 19 % faisaient l'objet d'une détention au titre d'un mandat de dépôt criminel – contre 13 % en 2016. La durée moyenne de leur incarcération est d'environ 95 jours, soit un peu plus

de trois mois, contre 85 jours en 2016. Sur les 198 mineurs entrants, 54 étaient des MNA, soit 27 % du total, dont 36 étaient de nationalité algérienne ; au mois de septembre 2017, les MNA représentaient 58 % de l'effectif des mineurs détenus à l'EPM.

Sur les 132 mineurs incarcérés à La Valentine, à Grasse, aux Baumettes, à Aix-Luynes ou à Avignon-Le Pontet, on dénombrait 110 prévenus et seulement 22 condamnés. Les mesures d'aménagement de peine sont rares, on en a dénombré seulement quatre en 2017, peu de jeunes relevant de ce type de mesures. Mais 39 permissions de sortie ont été ordonnées pour les mineurs de l'EPM afin de les aider à se préparer à leur sortie.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Je suis surprise de la très importante proportion de MNA incarcérés. À quoi attribuez-vous ce phénomène ? Est-il observé dans toute la France ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. – La présence d'un nombre croissant de MNA est observée sur tout le territoire, même si les pays d'origine ne sont pas les mêmes. Plusieurs facteurs peuvent expliquer leur incarcération. En premier lieu, le peu de garantie de représentation dont ils peuvent se prévaloir entraîne une détention provisoire plus fréquente : leur statut au sein de l'EPM est alors celui de prévenu. En second lieu, les MNA repérés dans le ressort du TGI de Marseille se distinguent des autres mineurs en ce qu'ils ne souhaitent pas intégrer le circuit de la protection de l'enfance, bien souvent parce que leur parcours migratoire n'est pas achevé. S'ajoute à cela le problème bien connu de l'évaluation de leur âge : leur minorité alléguée peut être parfois contestée et certains juges des enfants se montrent réticents à prononcer des mesures d'assistance éducative à l'égard de MNA dont la minorité n'est pas évaluée et qui ont de surcroît commis des délits. La diminution des mesures d'incarcération de ces MNA passe ainsi par un travail approfondi sur l'établissement de l'état civil de ces jeunes, qui incitera les juges à prononcer des jugements plus adaptés à leur âge réel.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mes questions seront de portée plus générale que le ressort territorial de votre compétence. Je souhaiterais savoir si vous estimez que l'ordonnance de 1945 relative à la justice pénale des mineurs est encore adaptée aux situations juridiques qu'elle prétend régir. Par ailleurs, vous avez évoqué l'EPM de Marseille, que la mission d'information a récemment visité, mais j'aimerais recueillir votre opinion sur les autres réponses apportées aux mineurs délinquants, notamment les centres éducatifs fermés (CEF) et le milieu ouvert.

Mme Sophie Bouttier-Veron. – Incontestablement, bien que nous restions très attachés à l'esprit initial de l'ordonnance de 1945, qui consacre la primauté de l'éducatif sur le répressif, nous déplorons une perte de lisibilité, résultant de nombreux ajouts successifs, la présence d'expressions peu adaptées, telles « liberté surveillée » ou « admonestation ». Sans doute un travail de remise en forme serait bienvenu.

Il est important de laisser du temps aux mineurs pour évoluer. Schématiquement, la procédure pénale se déroule de la manière suivante : d'abord, une première audience devant le juge des enfants ou le juge d'instruction avec une mise en examen sur les faits pénaux ; puis on mène une enquête sur la personnalité du mineur, on examine les mesures à prendre et on explique au mineur qu'il va être jugé dans quelques mois et qu'il doit donc se racheter ; différentes mesures peuvent être décidées, en milieu ouvert ou en milieu fermé, peuvent être décidées pendant ce laps de temps. Nous sommes attachés à cette temporalité qui nous paraît très fructueuse.

Concernant la césure du procès pénal, abordée dans un précédent projet de réforme de l'ordonnance de 1945, il nous semble que c'est un sujet qui doit donner lieu à une réflexion approfondie car sa mise en œuvre concrète par les juridictions serait malaisée. Je rappelle en outre que la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a rétabli la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants. Cette procédure nous permet de nous prononcer, dès la première audience, sur la culpabilité du mineur et sur les intérêts civils, puis de renvoyer à une audience ultérieure le prononcé de la sanction ou de la mesure.

M. Michel Amiel. – Pouvez-vous nous préciser en quoi consiste la césure du procès pénal que vous évoquez ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. – Il s'agirait de prévoir deux audiences de jugement : au cours de la première audience, le tribunal se prononcerait sur la culpabilité de la personne présentée et sur les demandes de dédommagement des parties civiles, qui seraient ainsi traitées plus rapidement ; c'est seulement au cours d'une deuxième audience, tenue plusieurs mois plus tard, que le tribunal déciderait de la peine. L'idée est séduisante mais elle risque de heurter à des problèmes concrets : nous manquons de visibilité sur nos agendas et il ne serait pas simple d'organiser une deuxième audience six ou huit mois après la première. En outre, certains collègues estiment que ce serait une erreur de se prononcer immédiatement sur la culpabilité du mineur ; en effet, il arrive souvent que le mineur ne reconnaisse pas sa culpabilité lors de la première audience mais qu'il la reconnaisse lors du jugement grâce au travail éducatif réalisé entre-temps. Il est important de laisser au jeune le temps de travailler sur son rapport à l'acte de délinquance afin de le responsabiliser.

Toujours au titre d'éventuelles retouches à apporter à l'ordonnance de 1945, je m'interroge sur les sanctions éducatives, créées en 2002 pour des mineurs âgés d'au moins dix ans, et qui ne sont à ma connaissance presque jamais utilisées. Elles avaient été conçues à partir de l'idée d'un rajeunissement de la délinquance des mineurs, qui n'est pas vérifié dans les statistiques. L'entrée dans la délinquance coïncide, en réalité, avec l'entrée dans la puberté. J'ajoute que les sanctions éducatives ne peuvent être prononcées que par le tribunal pour enfants, ce qui ne me paraît pas adapté : pour des enfants si jeunes, une audience de cabinet, en présence des parents et des éducateurs, est plus appropriée afin d'examiner leur situation en détail.

Vous m'interrogez aussi sur l'intérêt des EPM. Au vu des rapports de la Contrôleure générale des lieux de privation des libertés, les pratiques sont diverses d'un établissement à l'autre, ce qui est d'ailleurs aussi le cas pour les centres éducatifs fermés. Je peux vous parler de l'EPM de La Valentine que je connais bien. Il présente une dynamique intéressante entre l'administration pénitentiaire et la PJJ, avec une volonté de nouer la sanction et l'éducatif et une attention portée à la préparation à la sortie. Des moyens importants sont alloués dans le domaine scolaire, sportif ou de l'éducation civique. Des permissions de sortie sont accordées ; récemment un jeune est sorti pour visiter le Camp des Milles, qui était un camp d'internement et de déportation pendant la seconde guerre mondiale, dans le but de le sensibiliser à la citoyenneté et à l'égalité. À l'EPM, les jeunes sont pris en petits groupes, notamment au niveau scolaire. Souvent, ces jeunes n'avaient jamais bénéficié d'une telle attention. Certes, l'enfermement ne doit pas durer trop longtemps, car il n'offre pas des conditions d'éducation optimales, mais il peut être un moment fructueux si des moyens appropriés y sont consacrés. Vous me permettrez de regretter la disproportion entre les moyens consacrés à l'accompagnement du mineur une fois celui-ci enfermé et les moyens qui auraient pu être consacrés, préalablement, à ce qu'il ne commette aucun délit...

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Pourriez-vous nous dire si beaucoup d'enfants ayant fait d'abord l'objet d'une mesure d'assistance éducative se retrouvent ensuite devant vous pour des faits pénaux ? Ces mineurs présentés à la justice ont-ils souvent eux-mêmes été victimes ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. – Je n'ai pas de chiffres précis mais ce sont évidemment les mêmes populations. Beaucoup d'enfants élevés par des mères seules, dans des conditions de logement et d'environnement social très difficiles, bénéficient préalablement d'une assistance éducative – combien de mères en pleurs m'ont révélé dans mon cabinet qu'elles se sentaient incapables d'élever leur enfant dans leur quartier, en raison de l'insécurité qui y règne et de la prévalence du trafic de drogue. Nous les retrouvons quelques mois ou années plus tard sur le banc des prévenus au tribunal pour enfants.

Il faut souligner également, même si c'est un sujet délicat à aborder, que beaucoup de ces jeunes appartiennent à des familles migrantes qui rencontrent des difficultés d'intégration du fait de différences culturelles. Nous avons par exemple, à Marseille, de nombreuses familles comoriennes qui ont leurs propres références sur la place du fils, le rôle du père ou de la mère dans la famille.

M. Michel Amiel. – Avez-vous des renseignements sur le rapport coût-bénéfice des différentes formes d'enfermement des mineurs ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. – De façon générale, le ministère de la justice souffre d'un manque criant de moyens informatiques, qui seraient pourtant fort utiles pour consigner les étapes du parcours d'un mineur et évaluer leur situation. En arrivant dans mon cabinet, en 2012, j'ai acheté un carnet et un crayon et j'ai examiné, un par un, tous les dossiers accumulés dans mon bureau afin de déterminer quels étaient les mineurs qui avaient commis le plus d'infractions et auxquels je devais m'intéresser en priorité ! Outre la prison, les CEF et le milieu ouvert, je voudrais noter la possibilité de plus en plus réduite de recourir aux foyers privés habilités. Ce sont des lieux où l'on s'occupe des jeunes sans la contrainte de l'enfermement à un âge où ils peuvent encore évoluer.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Ne pensez-vous que ce rôle pourrait être assumé par les maisons de l'enfance à caractère social (MECS) ?

Mme Sophie Bouttier-Veron. – Elles sont malheureusement débordées, et surtout saturées par l'absorption des MNA.

M. Michel Amiel. – Je pense que le recentrage de la PJJ sur la réponse pénale au détriment de l'éducatif explique pour partie ce manque de moyens dévolus aux foyers privés habilités.

Mme Sophie Bouttier-Veron. – Je vous rejoins. Les éducateurs de la PJJ avaient autrefois des contacts avec leurs collègues qui travaillent dans les foyers. Submergée, l'ASE renvoie les enfants en danger de délinquance vers la PJJ mais ce sont en réalité les mêmes enfants ! Le milieu ouvert bénéficie certes d'une dynamique positive dans les Bouches-du-Rhône, mais le chaînon manquant réside vraiment dans les foyers d'hébergement.

Mme Laurence Rossignol, présidente. – Madame, je vous remercie beaucoup de cette audition et je salue votre engagement au service de la justice des mineurs.

La réunion est close à 19 heures.

Jeudi 7 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal, spécialiste du traitement de la délinquance des mineurs

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal, que je remercie chaleureusement d'avoir accepté notre invitation. Vos travaux de recherche vous ont amené à vous intéresser aux modalités d'accompagnement, d'encadrement et d'enfermement des jeunes délinquants en France et au Québec. Vous êtes notamment l'auteur d'un ouvrage de référence, *« Éduquer sous contrainte. Une sociologie de la justice des mineurs »*, dans lequel vous montrez que la contrainte serait devenue constitutive d'un nouveau type d'éducation, dont les centres éducatifs fermés seraient la manifestation la plus visible.

Vous nous expliquerez quelles sont les conséquences de cette évolution sur le travail des professionnels qui interviennent auprès des mineurs, et notamment sur les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et vous nous direz si cette politique d'éducation sous contrainte vous paraît présenter un intérêt au regard de l'objectif de réinsertion des mineurs qui est au cœur des travaux de notre mission d'information. Vous pourrez naturellement nous faire part des expériences que vous avez pu observer au Québec, ou dans d'autres pays étrangers, et nous dire si certaines bonnes pratiques mériteraient, à votre avis, d'être adoptées dans notre pays.

Je vais vous céder la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de répondre, au moins en partie, aux questions de notre rapporteur puis nous aurons un temps d'échange avec les sénateurs présents.

M. Nicolas Sallée, professeur de sociologie à l'université de Montréal. – Mon travail de recherche porte sur les transformations des conceptions de l'éducation des jeunes délinquants et des pratiques quotidiennes d'accompagnement de ces jeunes dans une diversité d'institutions relevant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), hors secteur associatif. J'ai ainsi observé la transformation du mode d'éducation porté par l'institution et mis en œuvre par les éducateurs de la PJJ.

Ce modèle prend sens dans un environnement politique plus général. Dans mon livre, j'évoque un cadrage punitif pour souligner une transformation du champ des représentations de la délinquance induisant des réponses orientées vers la répression et ses corollaires sémantiques que sont l'intransigeance ou la « tolérance zéro ». Cette transformation du regard sur la délinquance juvénile repose sur l'idée d'une nécessaire responsabilisation des jeunes. Cette démarche met à l'épreuve les fondements de l'ordonnance de 1945, qui repose sur l'idée d'un partage des responsabilités entre les jeunes et la société en ce qui concerne les causes de la délinquance juvénile.

Cette transformation reflète d'ailleurs des transformations sociales de plus grande ampleur. Replacer les institutions pénales et judiciaires dans leur contexte, est une nécessité : ces transformations sociales pèsent sur les jeunes issus des couches populaires,

principalement en milieu urbain, en proie à une double exclusion de l'école et du marché de l'emploi. Cette nouvelle représentation s'inscrit également dans une société qui connaît le chômage de masse ; cette responsabilisation pénale, vis-à-vis des actes de délinquance, se nourrit de l'échec des politiques sociales. Comprendre les ressorts des trajectoires de ces jeunes doit nous aider à agir, sans angélisme.

L'ordonnance de 1945 entendait inscrire dans le droit les causes psychosociologiques de la délinquance des jeunes. Or, je décris dans mon livre non une disparition, mais une transformation éducative qui épouse le modèle de l'éducation sous contrainte. Celui-ci repose sur deux principaux piliers : d'une part, la dissociation croissante entre une forme civile du travail éducatif à destination des jeunes en danger et une forme pénale du travail éducatif auprès des jeunes délinquants. Cette dissociation croissante se reflète dans l'évolution des financements publics de la PJJ. D'autre part, la valorisation croissante, dans les pratiques éducatives, du rôle supposément éducatif de la contrainte pénale et de l'enfermement. Cette tendance a conduit à la création des centres éducatifs renforcés (CER), fermés (CEF), puis à la construction de nouveaux centres carcéraux pour mineurs.

Cette revalorisation de la contrainte de l'enfermement induit des effets sur les pratiques en milieu ouvert. Elle tend à peser sur l'ensemble de la chaîne éducative, sous l'angle de la procédure d'accompagnement et de la croissance des mesures probatoires à risque d'incarcération. Pour preuve, le contrôle judiciaire est devenu très important en milieu ouvert. Les CEF sont emblématiques de cette transformation : ce sont des centres de placement et non des prisons, qui demeurent néanmoins encadrés par des mesures judiciaires à forte contrainte pénale. Aujourd'hui, on constate une hausse de l'incarcération des mineurs, alors que la délinquance des mineurs est relativement stable depuis les années 2000. Au-delà de ces évolutions numériques, on assiste à une transformation qualitative qui tend à considérer l'enfermement comme une mesure éducative et qui accroît l'influence de la prison en dehors de ses propres murs. C'est là une transformation majeure des pratiques éducatives.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je vous remercie pour la clarté de vos propos. Les différents types de délinquance peuvent, être classés en trois grands groupes : d'une part, la délinquance transgressive typique de l'adolescence, d'autre part, la délinquance sociale ou d'exclusion, enfin la délinquance pathologique qui peut relever, à un moment, de la psychiatrie sans que ceux qui la commettent relèvent nécessairement de la psychopathologie. N'y aurait-il pas lieu de décloisonner les interventions et les pratiques des différents professionnels ? Au cours de nos déplacements, nous avons pu constater l'écart entre les cultures professionnelles au sein des différentes structures destinées à l'accueil des jeunes délinquants. En outre, que pensez-vous du recentrage, consécutif à la promulgation de la loi du 5 mars 2007, de la PJJ sur le pénal ? Vous avez évoqué les différentes structures de la prise en charge de ces jeunes. Bien souvent, le milieu ouvert est occulté. Le développement des structures plus punitives a pour finalité de rassurer la société, comme j'ai pu le constater en tant que maire. La fugue d'un CEF, dans le parcours du jeune, le conduit souvent à la prison. Il y a effectivement l'incarcération derrière tout cela. Enfin, que peut nous apprendre l'expérience canadienne ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les moyens manquent pour faire face aux problèmes que connaît désormais le milieu ouvert. Au cours de nos déplacements, nous avons pu constater qu'extraire un jeune de son milieu pour le replacer en CEF permettait parfois aux éducateurs de nouer un contact avec lui qu'il serait impossible de créer en milieu ouvert, du fait des diverses influences, notamment familiales, qui s'y font jour.

M. Nicolas Sallée. – Je ne peux me prononcer sur la question de la psychiatrie. Certes, les cas les plus lourds mêlent délinquance d'exclusion, tant scolaire, économique, voire familiale, et délinquance pathologique. Un tel constat nécessite une collaboration renforcée entre les différents secteurs, qu'il s'agisse du médico-social, de la PJJ ou encore de l'administration pénitentiaire. La question du passage à la majorité est également importante. De ce point de vue, la dissociation entre les activités pénales et civiles s'avère problématique après dix-huit ans, puisque la PJJ se voit soudainement privée des mesures d'accompagnement qui pourraient aider le jeune à entrer dans l'âge adulte et faciliter sa réinsertion. Les équipes éducatives éprouvent de grandes difficultés à obtenir des contrats jeunes majeurs.

Je conduis actuellement une étude comparée entre le Québec et la France sur le milieu ouvert. Les éducateurs en viennent parfois à rechercher des délits commis par le jeune, afin de pouvoir obtenir, sur le fondement de l'article 16 *bis* de l'ordonnance de 1945 une mesure pénale permettant de prolonger le suivi du jeune. Une telle démarche illustre l'absurdité de la dissociation que vous évoquiez entre civil et pénal. Si l'on ampute la PJJ d'une partie de ses activités éducatives, c'est la trajectoire de réinsertion du jeune qui en pâtit ! Or, pour réinsérer un jeune, la continuité du suivi est essentielle.

Le milieu ouvert, en France, a été occulté au profit de l'enfermement qui a connu une énorme focalisation tant médiatique que politique. Or, le milieu ouvert n'est nullement un tout homogène, comme on aime à le croire, mais plutôt un secteur traversé de tensions. Au Québec, les principales réformes de la justice des mineurs de ces dernières années ont porté sur le milieu ouvert.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ne faudrait-il pas développer les foyers d'hébergements en milieu ouvert ? L'accueil familial est difficile à mettre en œuvre. Si ces outils existent pour la protection de l'enfance, ne faudrait-il pas les développer dans le secteur de la PJJ ?

M. Nicolas Sallée. – De telles structures existent déjà. La réinsertion des mineurs se joue dans la capacité que peuvent avoir les éducateurs, en co-construction avec les jeunes, à construire un projet qui ait du sens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Sans la famille, rien n'est possible !

M. Nicolas Sallée. – Assurément, mais avec une organisation assurant un relai vers les dispositifs de droit commun. J'ai constaté la pénurie de ressources extérieures. Très souvent, les éducateurs ne peuvent que bricoler !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – J'ai le sentiment que les éducateurs ont des choses à proposer aux jeunes mais que ceux-ci se trouvent souvent désorientés et ne savent pas quel est leur projet. Ce n'est donc pas tant un problème de pénurie que d'envie et d'effort, comme j'ai pu le constater également dans les missions locales par exemple.

M. Nicolas Sallée. – Pour ma part, je ne dirais pas que les jeunes ne font pas d'effort. Au Québec, le travail des institutions pénales dépend du flux de pénalisation : il est donc possible de remettre en question la croyance inaltérable en la pénalisation ; le nombre de jeunes qui passent devant les tribunaux a diminué car les policiers sont en mesure d'appliquer des « mesures de rechange », dès le stade de l'interpellation, sans même passer devant le procureur. Ils peuvent envoyer, de manière discrétionnaire, des jeunes travailler dans des

organismes de justice alternatives, pilotés par des éducateurs et pas forcément sous contrainte. La grande majorité des jeunes qui passent dans ces dispositifs ne récidive pas. Dans les trajectoires de désengagement de la délinquance, l'accumulation des réponses pénales n'est pas forcément nécessaire. Les policiers québécois, appelés policiers communautaires, sont formés, connaissent leur territoire, et agissent tels des policiers de proximité. La délinquance juvénile est ainsi perçue différemment. Par voie de conséquence, le nombre de jeunes suivis par les éducateurs en milieu ouvert est nécessairement moins élevé qu'en France. Le nombre de jeunes suivi par un éducateur en milieu ouvert en France est de 25, contre 14 pour son homologue délégué à la jeunesse à Montréal, où l'accompagnement peut donc être plus poussé. Ainsi, ces délégués à la jeunesse peuvent rencontrer jusqu'à deux ou trois fois par semaine les jeunes reconnus en situation extrêmement difficile. Un tel rythme est impensable pour un éducateur français en milieu ouvert, qui rencontrera le jeune au mieux une fois tous les quinze jours.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Y a-t-il plus d'éducateurs par jeune au Québec, par conséquent ?

M. Nicolas Sallée. – C'est en effet le cas.

M. Michel Amiel. – La loi du 5 mars 2007 désignait le maire comme chef de file de la politique de prévention de la délinquance. Or, cette mesure a été, de mon point de vue, un échec : les maires, déjà sollicités de toute part, ne pouvaient assumer cette responsabilité. Ne faudrait-il pas transférer cette responsabilité à de réels professionnels ?

M. Nicolas Sallée. – C'est un chantier important qui implique de revoir le rôle de chaque institution et, en particulier, la formation des policiers. La police a évidemment un rôle essentiel à jouer dans cet écosystème de la prévention de la délinquance.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Au cours des travaux que j'ai conduits sur la déradicalisation, j'ai pu constater l'importance du changement d'état d'esprit de la police municipale qui a été redéployée dans les quartiers afin d'accompagner les parents et de conseiller les jeunes. Ainsi, les policiers interviennent dans les tables rondes aux côtés des parents et des éducateurs. Les autorités locales me semblent les plus à même de déployer efficacement cette police de proximité.

M. Michel Amiel. – Les policiers municipaux peuvent cependant se voir attribuer un rôle très différent selon les orientations politiques du maire concerné.

M. Nicolas Sallée. – Il importe de préciser l'articulation étroite entre les services de placement, dont l'incarcération, et le milieu ouvert. En France, les deux tiers des mineurs incarcérés sont placés dans des quartiers pour mineurs, dont l'étanchéité avec les quartiers adultes demeure perfectible, et où ils peuvent passer jusqu'à vingt heures par jour en cellule. L'incarcération doit toujours être décidée en dernier ressort. Certes, certaines trajectoires individuelles peuvent la justifier, mais celle-ci ne doit pas devenir la règle.

Au Canada, la loi pénale est fédérale mais elle se décline selon les provinces. Depuis 2002, tout jeune condamné à des peines de placement et de surveillance, équivalent de nos peines d'incarcération, effectue le tiers de sa peine hors-les-murs. Une exception demeure pour les crimes les plus graves qui peuvent conduire à infliger à un mineur une peine d'adulte. La meilleure gestion des flux de pénalisation améliore la qualité du travail des tribunaux. Enfin, les services des centres jeunesse peuvent accompagner les jeunes délinquants jusqu'à

l'âge de 21 ans, quelle que soit leur peine. Il n'y a donc pas de transfert vers les services adultes dès l'âge de 18 ans.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Trouvez-vous pertinent que des hommes de vingt ans soient suivis avec des enfants de treize ans dans les mêmes centres ?

M. Nicolas Sallée. – Je ne vois pas de problème à condition de travailler au cas par cas. Cette démarche vaut aussi pour les peines de probation que les centres jeunesse ont la possibilité de suivre jusqu'à l'âge de vingt ans. La continuité du suivi est centrale pour réussir la réinsertion. Par ailleurs, les CEF s'apparentent, au-delà de leur diversité architecturale, à des centres « ouverts fermés ». L'incarcération constitue l'arrière-fond des pratiques d'accompagnement ; une grande partie des mineurs terminent leur ordonnance de placement en prison.

M. Michel Amiel. – Disposez-vous de statistiques fiables au Québec sur la question qui nous occupe aujourd'hui ?

M. Nicolas Sallée. – Au Québec comme en France, l'évaluation statistique de la réinsertion des jeunes est toujours difficile, en raison de la diversité des structures d'hébergement qu'ils fréquentent et des mesures dont ils font l'objet. Il est en outre difficile d'évaluer l'efficacité d'actions éducatives dont les effets peuvent se révéler à long terme. Seule une concertation avec l'ensemble des acteurs mobilisés sur le terrain permettrait d'en préciser les critères d'évaluation. À cet égard, l'articulation des savoirs, universitaire, dans les équipes éducatives, et des jeunes me paraît essentielle.

M. Michel Amiel. – Vous préconisez donc une forme de décroisement !

Mme Michelle Meunier. – J'aimerais savoir comment les jeunes femmes et les jeunes filles sont prises en charge spécifiquement dans la Belle Province.

Mme Josiane Costes. – La co-construction d'un projet avec le jeune est essentielle, mais doit s'inscrire dans la durée. Comment y parvenir, avec des itinéraires aussi chaotiques et autant de ruptures ?

M. Nicolas Sallée. – Je n'ai pas observé de centre de jeunes filles. Néanmoins, cette question m'importe énormément et des travaux de recherche y sont de plus en plus consacrés. A comportement équivalent, une fille sera considérée différemment d'un garçon et fera l'objet d'un suivi plus rigoureux, tant en France qu'au Québec. Leur suivi peut parfois s'avérer plus contraignant que celui des garçons. Une telle démarche est notamment motivée par la crainte de la prostitution, impliquant un contrôle plus strict de la sexualité de ces jeunes filles. Plutôt que de plaquer notre inquiétude d'adulte sur le comportement des jeunes, mieux vaudrait comprendre les significations qu'ils donnent eux-mêmes à leurs actes transgressifs. La réponse à la fugue en centre éducatif fermé est souvent pénale et disciplinaire ; beaucoup de jeunes filles fuguent pour échapper à ce qu'elles éprouvent comme une contrainte physique. La question des rapports de genre est abordée de manière similaire dans les pratiques éducatives des deux côtés de l'Atlantique.

Il faut réussir à produire de la continuité et de la fluidité ; un placement de six mois doit s'accompagner d'un suivi en milieu ouvert, à la condition que les éducateurs en aient la capacité. La question des moyens du suivi éducatif est donc posée.

M. Michel Amiel. – Confier la protection de l'enfance aux départements n'a-t-il pas eu comme conséquence de favoriser une diversité d'approches, tant pour des motifs géographiques, idéologiques ou encore de moyens ? La gestion d'un jeune mineur n'est pas exactement la même dans les Bouches-du-Rhône et en Corrèze.

M. Nicolas Sallée. – La loi de 2007 a renforcé la dissociation entre protection de l'enfance et protection judiciaire de la jeunesse et cette orientation a été actée par le rapport stratégique national de la PJJ pour les années 2008-2011. Cette question a une dimension comptable : si un jeune est pris en charge par la protection de l'enfance, la dépense incombe aux conseils départementaux, alors que c'est l'Etat qui finance la prise en charge des jeunes délinquants par la PJJ. Certains conseils départementaux, comme celui de la Seine-Saint-Denis, se sont retrouvés financièrement étouffés par l'augmentation du nombre de mesures de protection de la jeunesse. Cette question concerne à la fois le traitement de la délinquance, et, plus largement, touche les équilibres comptables et les moyens de la protection de la jeunesse. Elle participe ainsi de la dissociation entre pénal et civil précédemment évoquée.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie pour votre intervention.

La réunion est close à 12 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 11 JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 12 juin 2018

à 14 h 45, à 18 heures et, éventuellement, à 21 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le 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 (M. Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteurs).

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat est expiré.

Mercredi 13 juin 2018

à 9 heures

Salle René Monory

- Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le 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 (M. Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteurs).

- Examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi n° 549 (2017-2018), adoptée par la commission, portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs (M. Jean Pierre Moga, rapporteur).

à 11 heures

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi n° 846 (A.N., XVe lég.) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires ;

Éventuellement, à 15 heures

Salle n° 263

- Suite de l'ordre du jour du matin.

Commission des affaires sociales

Mercredi 13 juin 2018

à 9 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Table ronde des organisations représentatives des employeurs sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel :

. MM. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation, Florian Faure, directeur des affaires sociales et François Falise, conseiller, de la CPME ;

. Un représentant du MEDEF ;

. M. Pierre Burban, secrétaire général de l'U2P.

à 10 h 30

Salle n° 213

- Examen des éventuels amendements de séance sur la proposition de loi n° 39 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au défibrillateur cardiaque (M. Daniel Chasseing, rapporteur).

- Examen du rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale par M. Yves Daudigny, Mmes Catherine Deroche et Véronique Guillotin sur l'accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 13 juin 2018

à 10 heures

Salle n° 245

- Auditions sur la proposition de loi n° 799 (AN) relative à la lutte contre les fausses informations

à 10 heures :

. Table ronde avec les directeurs de l'information de TF1, France Télévisions, Canal Plus, M6, BFM, France 24, Europe 1 et Franceinfo (captation vidéo).

à 11 heures :

. Table ronde avec les représentants du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) et de Reporters sans frontières (RSF) (captation vidéo).

- Communication de MM. Jean-Claude Carle, Antoine Karam et Laurent Lafon sur la mission sur l'état de l'enseignement scolaire et agricole en Guyane du 15 au 21 avril 2018.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 12 juin 2018

à 8 h 30

Salle n° 67

- Éventuellement, examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond 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).

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 525 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable (M. Pierre Médevielle, rapporteur) (Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond : jeudi 7 juin, à 12 heures).

Mercredi 13 juin 2018

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse - Captation vidéo

- Audition de M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste.

Commission des finances

Mardi 12 juin 2018

à 17 h 45

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Marc El Nouchi, président de la commission des infractions fiscales, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

Mercredi 13 juin 2018

à 9 heures

Salle n° 131

<p>- Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des affaires économiques (n° 549, 2017-2018) 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</p>
--

- Contrôle budgétaire - Communication de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », sur la modernisation de la navigation aérienne.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 11 juin 2018

à 18 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, de Mmes Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, et Marlène Schiappa, secrétaire d'Etat chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, 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.

Mardi 12 juin 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur le texte n° 555 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 504 (2017-2018) visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée (rapporteur : M. Loïc Hervé).

- Examen des amendements sur le texte n° 547 (2017-2018) de 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 (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

Mercredi 13 juin 2018

à 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

- Nomination d'un rapporteur et de rapporteurs adjoints sur le projet de loi constitutionnelle n° 911 (AN , XVème lég.), le projet de loi organique n° 977 (A.N., XVème lég.) (procédure accélérée) et le projet de loi n° 976 (A.N., XVème lég.) (procédure accélérée) pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission).

- Nomination des membres du comité de suivi de la réforme institutionnelle.

- Suite éventuelle de l'examen des amendements sur le texte n° 547 (2017-2018) de 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 (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

- Examen des amendements sur le texte n° 536 (2017-2018) de 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 (rapporteur : M. Dany Wattebled).

- Examen des amendements sur le texte n° 538 (2017-2018) de 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 (rapporteur : Mme Françoise Gatel).

- Examen du rapport d'information de la mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale (rapporteur : Mme Catherine Di Folco).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire

Lundi 11 juin 2018

à 14 h 30

Salle n° 67

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 14 juin 2018

à 9 heures

Salle A120

- Supercalculateur européen : proposition de résolution européenne et avis politique de MM. André Gattolin, Claude Kern, Pierre Ouzoulias et Cyril Pellevat.

- Activités de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée : communication de M. Jean-Pierre Grand.

Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République

Lundi 11 juin 2018

à 10 h 30

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre.

Jeudi 14 juin 2018

à 11 h 30

Salle n° 261

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

à 16 h 30

Salle n° 261

Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection générale des finances

Vendredi 15 Juin 2018

à 10 h 30

Salle n° 245

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'état pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'état islamique

Mardi 12 juin 2018

à 17 h 45

Salle n° 67

A huis clos

- Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés

Mardi 12 juin 2018

à 17 h 45

Salle n° 261

- Audition du Docteur Damien Mauillon et du Docteur Valérie Kanoui, représentants de l'Association des Professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) et du Docteur David Sechter, représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP).

Mercredi 13 juin 2018

à 14 h 40

Salle n° 261

à 14 h 40 :

- Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de libertés (CGLPL).

à 15 h 45 :

- Audition de Mme Sylvie Escalon, Adjoint au sous-directeur de la Régulation de l'offre de soins et de M. Thierry Kurth, Chef du bureau « Prises en charge post-aigües, pathologies chroniques et santé mentale » à la Direction générale de l'Offre de soins (DGOS).

à 16 h 45 :

- Audition conjointe de Mme Stéphanie Cherbonnier, Conseillère judiciaire à la Direction générale de la Police nationale (DGPN) ; du Colonel Jude Vinot, du Chef d'escadron Erik Salvadori et de Mme Sandrine Guillon, Conseillère juridique et judiciaire de la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN).

à 18 heures :

- Audition de Mmes Catherine Pautrat, Inspectrice générale de la justice, Isabelle Poinso, Inspectrice des services judiciaires et Sophie du Mesnil-Adelee, Inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse, co-auteurs en 2015 d'un rapport d'inspection sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).

Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir

Mercredi 13 juin 2018

à 16 heures

Salle René Monory

- Table ronde autour de :

- . Mme Carole Brousse, docteur en anthropologie sociale ;
- . M. Jean-Baptiste Gallé, pharmacien et docteur en chimie des substances naturelles ;
- . Mme Isabelle Robard, docteur en droit et avocat en droit de la santé.