

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 7681

- *Audition de M. Emmanuel Besnier, président du conseil de surveillance du groupe Lactalis ...* 7681
- *Groupe de travail sur le tourisme Communication.....* 7691
- *Audition de Mme Élisabeth Ayrault, candidate proposée aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR).....* 7696

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 7705

- *Situation des chrétiens d'Orient et des minorités au Moyen-Orient - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.....* 7705
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 7720
- *Situation au Yémen - Audition de M. Jérôme Bonnafont, ministre plénipotentiaire, directeur de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et de M. Patrick Maisonnave, ambassadeur, secrétaire général de la conférence humanitaire sur le Yémen (sera publiée ultérieurement).....* 7723

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7725

- *Perspectives financières de l'assurance chômage 2018-2021 - Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, M. Jean-Michel Pottier, vice-président, et M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic.....* 7725
- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Table ronde des organisations représentatives des salariés autour de M. Philippe Debruyne, secrétaire confédéral chargé des questions de formation professionnelle et Mme Chantal Richard, secrétaire confédérale chargée des questions d'assurance chômage de la CFDT, M. Maxime Dumont, Mme Aline Mougenot et M. Michel Charbonnier de la CFTC, M. Jean-François Foucard, Secrétaire national en charge de l'emploi et de la formation, et Mme Laurence Matthys, responsable du service juridique, de la CFE CGC, MM. Denis Gravouil et Lionel Lerogeron, membres de la direction confédérale de la CGT et Mmes Karen Gournay, secrétaire confédérale et Angéline Ledoux de FO (sera publié ultérieurement).....* 7732
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Désignation des rapporteurs ...* 7732
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation des rapporteurs pour avis.....* 7733
- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail (sera publié ultérieurement).....* 7733

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 7735

- *Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel 7735*
- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Examen du rapport pour avis 7741*
- *Communication de la mission d'information sur l'état du système éducatif en Guyane 7754*
- *Audition de M. Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) 7760*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 7767

- *Audition de M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste 7767*
- *Économie circulaire - Audition de Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire..... 7784*
- *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous – Examen des amendements du rapporteur au texte de la commission 7798*
- *Questions diverses..... 7800*
- *Politique de cohésion de l'Union européenne – Proposition de résolution européenne du groupe de suivi (sera publié ultérieurement) 7801*

COMMISSION DES FINANCES..... 7803

- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Marc El Nouchi, président de la commission des infractions fiscales 7803*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Exécution des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail..... 7813*
- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition commune de Mme Manon Aubry, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France, de MM. Lionel Bretonnet, administrateur d'Anticor, et Jacques Fabre, membre du bureau de Transparency International France, et de Mme Lison Rehbindler, chargée de plaidoyer financement du développement au Comité catholique contre la faim et pour le développement – Terre solidaire (sera publié ultérieurement)..... 7827*
- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de Mme Solange Moracchini et M. Dominique Gaillardot, avocats généraux à la Cour de cassation 7827*

- *Enjeux liés au financement des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 - Audition commune de MM. Jean Castex, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) Paris 2024, Tony Estanguet, président du Comité d'Organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) Paris 2024, et Nicolas Ferrand, directeur général de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo)..... 7834*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Exécution des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement) ... 7849*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 7851

- *Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie – Examen des amendements au texte de la commission 7851*
- *Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes – Présentation par Mmes Annick Billon, Laure Darcos et Laurence Rossignol, co-rapporteuses, de l'avis de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes 7877*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Nomination des rapporteurs pour avis..... 7883*
- *Nomination d'un rapporteur 7884*
- *Proposition de loi relative à la protection du secret des affaires – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire..... 7884*
- *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218 sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (E13046) - Communication et présentation d'une proposition de résolution 7886*
- *Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes – Examen du rapport et du texte de la commission..... 7888*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 7917

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense 7917*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 7933

- *Table ronde d'organisations syndicales des surveillants pénitentiaires..... 7933*

- *Audition de MM. Michel Delpuech, préfet de police de Paris, Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire, Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation, Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques, Lucas Demurger, conseiller technique chargé de la prospective au cabinet du préfet, Denis Safran, conseiller technique, professeur agrégé de médecine chargé des questions de santé en matière de sécurité intérieure.....* 7942
- *Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure.....* 7959

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION
PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES
INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE 7965**

- *Audition de M. Emmanuel Roux, directeur général du groupe AESIO.....* 7965
- *Audition de Mme Marylise Lebranchu, ancien ministre (sera publié ultérieurement)* 7976
- *Audition de M. Sylvain Laurens, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (sera publié ultérieurement).....* 7976
- *Audition de M. Marc-André Feffer, président de Transparency International France (sera publié ultérieurement).....* 7976
- *Audition de M. Patrick Gérard, directeur de l'École nationale d'administration (sera publié ultérieurement).....* 7976
- *Audition de M. James Galbraith, économiste (sera publié ultérieurement)* 7977

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS
..... 7979**

- *Audition de Mme Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la Régulation de l'offre de soins et Mme Sophie Terquem, adjointe au bureau « prises en charge post-aigües, pathologies chroniques et santé mentale » à la Direction générale de l'Offre de soins (DGOS)* 7979
- *Audition conjointe de M. Clément Vives, adjoint au Conseiller judiciaire à la Direction générale de la Police nationale (DGPN) et Mme Christelle Simon, Commandant divisionnaire de la Direction centrale de la sécurité publique ; 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)* 7984
- *Audition de Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)* 7991
- *Table ronde avec les représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires (CGT Pénitentiaire ; FO Pénitentiaire ; SPS non gradés ; UFAP UNSa) et des syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse (CGT PJJ ; FO PJJ ; SNPES PJJ ; UNSa-PJJ).....* 7991

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE
ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES ET METIERS D'AVENIR... 7993**

- *Table ronde autour de Mme Céline Perruchon, sous-directrice de la politique des produits de santé à la Direction générale de la santé (DGS), accompagnée de Mme Djamila Guena, adjointe à la cheffe du bureau du médicament et de Mme Cécilia Mateus, chargée de dossier au bureau du médicament, Mme Annick Biolley-Coornaert, sous-directrice des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagnée de M. Guillaume Cousyn, adjoint au chef de bureau nutrition et information sur les denrées alimentaires, Un représentant de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), Un représentant de la Direction de l'eau et de la biodiversité (sera publié ultérieurement)..... 7993*
- *Table ronde autour de responsables de formations universitaires : M. Guilhem Bichet, docteur en pharmacie et pharmacien d'officine, Mme Sabrina Boutefnouchet, maître de conférences en pharmacognosie à la faculté de pharmacie Paris-Descartes, M. Thierry Hennebelle, professeur en pharmacognosie à la faculté de pharmacie de l'Université Lille 2 (sera publié ultérieurement)..... 7993*
- *Table ronde autour de M. Patrice de Bonneval, président de la Fédération française des écoles d'herboristerie (FFEH), directeur de l'École Lyonnaise de Plantes Médicinales (EPLM), Mme Ferny Crouvisier, présidente de l'Association pour le Renouveau de l'Herboristerie (ARH), Mme Marie-Jo Fourès, représentante de l'École Bretonne d'herboristerie (Cap Santé), M. Yves Gourvennec, représentant de l'École des Plantes de Paris (EDP), Mme Nathalie Havond, co-directrice de l'Institut Méditerranéen des Plantes Médicinales (IMDERPLAM), Mme Françoise Pillet, directrice adjointe de l'ELPM (sera publié ultérieurement)..... 7994*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 25 JUIN ET A VENIR.... 7995

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 20 juin 2018****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de M. Emmanuel Besnier, président du conseil de surveillance du groupe Lactalis**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin une personne qui s'exprime peu mais dont la parole est pourtant très attendue compte tenu du contexte actuel. Permettez-moi ainsi de remercier M. Emmanuel Besnier, président du conseil de surveillance de Lactalis, d'avoir accepté notre invitation à débattre aujourd'hui et ainsi d'honorer la promesse qui avait été faite par M. Nalet il y a quelques semaines.

Monsieur le Président, vous dirigez un groupe leader en Europe sur les marchés laitiers et fromagers qui réalise plus de 18 milliards d'euros de chiffre d'affaires et emploie plus de 15 000 collaborateurs rien qu'en France.

Nous serons bien entendu intéressés par la vision de votre entreprise de son marché et de la façon dont vous progressez et innovez sur celui-ci.

Je sais que les interrogations de mes collègues seront nombreuses. Je souhaite préciser que votre audition ne se limite pas à un recueil de votre avis sur l'affaire de l'usine de Craon mais qu'elle s'inscrit dans un cadre beaucoup plus large en raison de notre actualité législative.

Bien sûr, sur l'usine de Craon, nous avons quelques questions. Nous souhaiterions entendre votre analyse sur la situation de l'usine, plusieurs mois après la découverte de la contamination de laits infantiles par des salmonelles. Nous avons appris la réouverture, à titre expérimental début juin, d'une partie de l'usine. Les conditions sanitaires sont-elles aujourd'hui satisfaisantes pour permettre une telle réouverture ? Quelles ont été les actions entreprises notamment sur l'environnement de production ? Ce sont, vous le savez, des informations très importantes pour notre commission.

Comme vous le savez, notre commission a émis dix-sept propositions afin d'éviter que les erreurs qui ont été commises, tant au niveau de la production que de la distribution, ne se reproduisent. Je serais ravie d'entendre votre avis sur ces recommandations. Certaines d'entre elles sont déjà intégrées dans la loi dite « EGA ».

Enfin, toujours sur l'usine de Craon, nous avons été informés d'un projet de licenciement collectif dans le cadre de la société Lactalis Nutrition Santé. Peut-être pourrez-vous, dans le respect de vos obligations de réserve, nous dire de quoi il s'agit.

Ensuite, il vous est reproché l'absence de publication de vos comptes sociaux. Monsieur Nalet, lors de son audition devant notre commission le 24 janvier dernier, a pris l'engagement de travailler avec notre commission et l'Observatoire de la formation des prix et

des marges sur le sujet. Qu'en est-il précisément aujourd'hui ? Je rappelle que le dépôt de ces comptes est une obligation légale pour toute société en France. En tant que parlementaires, nous devons appeler au respect de la loi. Mais, il est intéressant, à quelques semaines de l'examen de la loi Pacte, de recueillir vos motivations et de comprendre les freins que vous manifestez à la publication de vos comptes, qui peuvent relever de la protection de nos entreprises.

Enfin, les sénateurs connaîtront, en séance publique à compter du mardi 26 juin, du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire qui s'apparente, à plusieurs égards, à un projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur laitier. À quelques jours de cet examen, la commission sera très intéressée de recueillir votre avis d'industriel sur les principales dispositions de ce texte, notamment sur la construction des prix à partir des coûts de revient et sur les relations avec les grandes centrales de distribution. Monsieur le président, vous avez la parole.

M. Emmanuel Besnier, président du conseil de surveillance du groupe Lactalis. –Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je tiens à vous remercier pour votre invitation. Vous avez entendu Michel Nalet le 26 janvier dernier au sujet de notre accident sanitaire sur le site de Craon. Vous lui aviez reproché mon absence. Je pense que c'était pourtant la meilleure personne pour répondre à vos questions sur la crise à ce moment. Ma volonté n'était pas de me soustraire à vos questions.

Je suis particulièrement intéressé à commenter le projet de loi agricole que vous allez examiner ces prochains jours. Lactalis est en effet le premier acheteur de lait en France auprès de plus de 15 000 producteurs dans 73 départements. Nous collectons entre 20 et 25 % du lait en France. Nous sommes aussi le second employeur pour l'agro-alimentaire avec là aussi 15 000 collaborateurs répartis sur tout le territoire Français. Entreprise ayant son siège social à Laval, nous participons aussi largement à l'aménagement du territoire puisque nous opérons à travers 70 sites de production en France, au milieu des campagnes. Nous sommes aussi le premier intervenant pour les AOC laitières et fromagères, les fromages au lait cru et sur les produits laitiers biologiques. Leader mondial des produits laitiers, nous collectons aussi du lait dans une cinquantaine de pays différents et avons une bonne connaissance du secteur laitier au niveau mondial.

S'agissant de Craon, je tiens à préciser qu'il s'agit bien d'un accident. Que toutes nos analyses libératoires sur produits finis étaient conformes. Depuis l'intervention de M. Nalet au Sénat, nous avons identifié l'origine de la contamination qui a eu lieu suite à des travaux au 1er trimestre 2017. Ces travaux sur les structures du bâtiment de la Tour n°1 ont libéré la salmonelle. Des équipements amovibles sur le bas de cette tour, ajoutés uniquement pour produire des petites séries, ont alors été contaminés. La poudre a alors elle-même été contaminée, de manière très sporadique. Nous avons été alertés par les autorités d'une possible contamination le 1er décembre au soir. En fonction des éléments à notre disposition, nous avons retiré les premiers lots dès le 2 décembre. Il est important de dire qu'à partir de cette date, il n'y aura plus aucun cas de bébé malade. Tous les nouveaux cas révélés ultérieurement sont des bébés ayant été malades avant le 2 décembre. Nous avons réalisé par la suite deux autres retraits le 10 décembre, à la suite de l'arrêté ministériel, sur les fabrications de la tour n°1 depuis le 15 février - avec un complément de 5 lots oubliés le 12 décembre - et un dernier retrait le 21 décembre sur les produits de la tour n°2. Pour ce troisième retrait, à la lumière des éléments en notre possession aujourd'hui, nous pouvons dire que les produits de la tour n°2 n'étaient pas contaminés. Enfin nous avons étendu ce rappel à tous les produits fabriqués à Craon quelle que soit la date, afin de pallier les difficultés

rencontrées par nos clients ; et ce, alors que ces produits ne présentaient pas de risque. Au total nous aurons fait un retrait rappel sur plus de 40 millions de boîtes dont plus de 12 millions en France. Tout au long de ces semaines, nous n'avons eu d'autres préoccupations que d'arrêter les conséquences de cet accident pour éviter qu'il n'y ait de nouveaux bébés malades autres que les 38 identifiés par Santé publique France, et 3 à l'étranger. Nous avons effectivement eu l'autorisation pour effectuer des tests sur la poudre adulte le 31 mai dernier. Ceci est une première étape avant le redémarrage de l'activité poudre infantile que j'espère rapide.

Nous avons pris un certain nombre de mesures pour garantir que cela ne se reproduise pas : d'une part, la fermeture définitive de la tour n°1 qui est à l'origine de la contamination en 2005 et en 2017. Nous ne redémarrerons notre activité que dans la Tour n° 2 qui est une tour mise en service en 2013 ; d'autre part, des travaux importants, avec la refonte du zoning, des sas et des protections associées ainsi que les règles d'hygiène sur le site ; ensuite, un plan d'analyse renforcé qui devrait conduire à ce que notre poudre infantile soit probablement la plus analysée en France et enfin, une répartition de nos analyses entre deux laboratoires. Toutes ces mesures ont bien évidemment été présentées et partagées avec les autorités. C'est dans ce cadre uniquement que nous pensons redémarrer.

S'agissant des recommandations de votre commission à la suite de l'accident de Craon, tout ce qui va dans le sens d'une meilleure gestion du risque sanitaire me semble positif. Pour ce qui est de la transmission des auto-contrôles, je voudrais rappeler qu'il faut veiller à ce que l'industriel reste responsable de la mise en marché des produits et faire attention à ne pas transférer ses responsabilités à l'administration. Avec la transmission de ces résultats positifs dans l'environnement des usines, l'administration va être noyée par l'information. Sera-t-elle en mesure de la traiter ? Je pense qu'il est important pour les autorités de rester concentrées sur le plan de maîtrise sanitaire (PMS). Bien veiller à ce que l'ensemble des sites industriels français aient un PMS suffisant et adapté à chaque produit pour garantir un risque minimum.

Je suis d'accord avec la commission sur la nécessaire évolution, voire à terme le remplacement du Gencod actuel par un système permettant une meilleure identification des lots. Mais les procédures de retrait ou rappel ne peuvent que rester au niveau des lots. Nous devons donc travailler avec la distribution sur ce sujet.

Il me semble aussi important, comme vous l'avez proposé, de mettre en place une plateforme unique et officielle récapitulant l'ensemble des rappels sur le territoire français pour mieux informer le consommateur.

À la lumière de cette crise j'ai évoqué aussi lors de la commission d'enquête à l'Assemblée nationale un point qui n'a pas de rapport avec la loi agricole mais qui pourrait être discuté à une autre occasion. À savoir, pour la poudre infantile premier âge et vu la fragilité des bébés de moins d'un an, ne serait-il pas opportun d'abaisser le seuil d'alerte par les autorités sanitaires ? Il faut aujourd'hui 8 malades sur une même semaine pour déclencher cette alerte. Ne pourrait-on pas avertir le fabricant à chaque cas pour qu'il puisse investiguer en profondeur ?

Concernant nos comptes, nous sommes une entreprise 100 % familiale et non cotée. Nous n'avons pas de nombreux actionnaires extérieurs qu'il faut informer. C'est pourquoi d'ailleurs beaucoup d'entreprises familiales ne publient pas leurs comptes. La non-publication des comptes est un avantage concurrentiel et une protection de l'entreprise face à

des concurrents étrangers qui n'ont pas les mêmes contraintes. Je ne suis pas contre le dépôt des comptes mais contre leur publication. Le Parlement a lui-même reconnu le risque lié à la publication en votant en 2013 la possibilité pour les petites entreprises de déposer leurs comptes et d'opter pour la non-publication afin de maintenir le secret des affaires. Cette bonne disposition pourrait être étendue aux entreprises familiales, car les risques sont les mêmes pour une petite entreprise et une grande. Par ailleurs l'administration fiscale dispose de toutes nos informations comptables. Nous avons régularisé et déposé les comptes du Groupe Lactalis cette année.

J'ai demandé à Michel Nalet de participer activement avec l'Observatoire de la formation des prix et des marges pour déterminer les informations nécessaires à leurs travaux. Lactalis ne peut travailler seul avec l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Au sein de notre filière, la Fédération nationale des industries laitières (FNIL) a engagé un travail pour avoir un questionnaire auquel chaque entreprise pourra répondre. Cette démarche est en cours et il n'y a aucune volonté de notre part de blocage de ces travaux.

S'agissant de la loi pour l'équilibre des relations dans le secteur agricole, je crois qu'il faut commencer par expliquer un peu plus le sujet de la fixation du prix du lait. C'est un sujet très complexe qui mériterait beaucoup de temps. Lactalis a beau être un acheteur important, nous ne faisons pas le prix du lait et nous sommes dans un marché européen et mondial concurrentiel. Le marché mondial n'est d'ailleurs pas toujours négatif. Depuis deux ans, c'est l'envolée du prix du beurre au niveau mondial qui a permis la revalorisation du prix du lait et non pas le marché des produits vendus en France en grande distribution.

Il faut savoir que la France est un grand pays laitier et que 50 % du lait produit par les éleveurs français est exporté. Il y a deux types d'entreprises en France : celles qui achètent du lait et ne vendent qu'en France et celles comme Lactalis, et aussi souvent des coopératives, qui depuis longtemps ont accompagné le développement de la production des éleveurs et transforment les excédents laitiers. Sur cette partie du lait exportée, nous sommes soumis à la concurrence européenne et mondiale et il est impossible de se déconnecter du marché qui restera volatil comme pour toute matière première. Si nous voulons continuer de traiter ces volumes à l'avenir, nous ne pourrons pas être en dehors du marché. Notre prix du lait est donc une moyenne entre un prix du lait mieux valorisé pour les produits vendus en France et un prix du lait lié au marché qui n'est pas systématiquement mauvais. Lactalis est toujours montré du doigt, mais si l'on compare le prix du lait de Lactalis avec les coopératives qui font le même métier que nous, nous sommes au-dessus en moyenne annuelle. C'était le cas en 2016, en 2017 et à fin juin 2018. Nous sommes le premier industriel du bio en France, le leader des appellations d'origine contrôlée (AOC) et nous apportons ainsi une bien meilleure valorisation à des milliers de producteurs.

Nous partageons bien évidemment cet objectif d'une meilleure valorisation au producteur du lait mais nous sommes aussi dans un marché concurrentiel. Le projet de loi fait l'impasse sur cette partie de la production exportée qui ne peut être déconnectée du marché et de l'environnement européen.

On ne peut traiter du prix du lait sans se soucier des volumes et de leur évolution future. Ma préoccupation est que le secteur laitier ne devienne pas, comme le poulet ou le porc, un secteur où la France a perdu tout le pan de son activité internationale. De position exportatrice, nous sommes devenus déficitaires. Je ne voudrais pas que 50 % de la production laitière française disparaisse. C'est plus de 30 000 producteurs et encore plus d'emplois dans

l'industrie. Attention à ne pas trop rigidifier le système ! On ne connaît que trop bien les résultats d'un excès d'encadrement d'un secteur dans une économie européenne ouverte.

Ce projet de loi traite essentiellement des relations contractuelles entre les acteurs du secteur agricole. En fait, cette partie est à nouveau un texte laitier et laitier privé. Je ne serai donc pas d'accord avec les amendements proposés pour que les coopératives ne rentrent pas dans les dispositions de la loi. Cela serait une distorsion de concurrence forte. Cette loi vise à l'amélioration du prix payé aux producteurs et exclure les coopératives qui sont les moins-disantes me paraît étonnant.

S'agissant des évolutions importantes du texte voté par l'Assemblée nationale, nous sommes d'accord pour renforcer les indicateurs de coût de production qui ne peuvent, toutefois, pas être uniquement imposés par l'interprofession comme cela est indiqué aujourd'hui. Il importe donc de ménager la possibilité pour les producteurs et les industriels de choisir des indicateurs qui leur soient propres. Dans le contrat de vente des industriels aux distributeurs, il est important de prévoir la prise en compte du prix aux producteurs également pour les marques de distributeurs (MDD). Ce n'est pas clair dans le texte actuel. Si ce texte est voté en l'état, nous devons, pour ce qui nous concerne, nous mettre en conformité au 1er octobre prochain. Pour un groupe comme le nôtre - je veux vous rappeler que sur les 15 000 producteurs de lait avec lesquels nous travaillons au quotidien, environ 60 % des producteurs sont regroupés au sein d'organisations de producteurs (OP) qui sont au nombre de dix-neuf et 40 % des producteurs ont fait le choix depuis 2011 de ne pas adhérer aux OP – les modalités pratiques de ces règles de contractualisation en « marche avant » nous semblent opérationnellement difficiles à mettre en place dans des délais contraints et cela ne posera pas de problèmes uniquement de notre côté. Sachant que nombre de producteurs individuels auront du mal à rédiger un contrat, il faut prévoir la possibilité pour un producteur indépendant de demander à son acheteur de lui proposer un contrat.

Puisque les pénalités prévues sont lourdes, une chose est certaine : nous ne pourrions pas prendre de risque de collecter, si nous n'avons pas de réponse des producteurs dans le cadre des nouvelles dispositions contractuelles. La sanction de 2 % du chiffre d'affaires est disproportionnée et entraînera des positions radicales de la part des acheteurs.

Globalement, ce projet de loi renforce fortement le pouvoir de négociation de l'amont sans vraiment changer celui des industriels face à des clients de plus en plus concentrés. C'est un véritable risque pour l'industrie laitière française, si la répercussion de ces variations de coût à la distribution n'est pas mieux formalisée dans la loi. Je vous remercie de votre attention.

M. Michel Raison, rapporteur 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. – Merci pour votre intervention qui a déjà répondu à des questions que je souhaitais vous poser mais je vais m'efforcer de les compléter. Lorsque vous allez établir votre prix après avoir signé un contrat avec un producteur, tiendrez-vous vraiment compte de l'indice du coût de production ? Comme entreprise exportatrice, que pensez-vous de la mise en œuvre d'un double-prix pour mieux valoriser nos produits, à l'instar de ce qui s'est produit au Canada ? Que va induire, selon vous, l'inversion de la proposition du contrat ? Si 60 % des producteurs de Lactalis sont regroupés en organisations de producteurs, celles-ci sont-elles exclusivement non commerciales ? Enfin, qui facture du lait, vous ou les organisations de producteurs ? Et sur les 40 % des producteurs qui n'appartiennent pas à ces organisations de producteurs, comment allez-vous faire sur le plan de la contractualisation avec eux ?

M. Martial Bourquin. – Monsieur le président, n’auriez-vous pas dû venir nous parler dès le début de cette crise ? Lorsque la tempête survient, le capitaine ne doit-il pas répondre présent ? Votre absence me semble avoir joué un rôle négatif. La bactérie a perduré dans votre usine durant douze ans, ce qui est un temps malheureusement record, et trente-huit nourrissons ont été touchés ! Vous avez présenté vos excuses en rappelant l’exigence de garantir des produits sains pour nourrissons. Aussi, faut-il envisager de vendre les produits pour nourrisson comme des médicaments en pharmacie et avec une surveillance particulière ? Cette question a d’ailleurs motivé la constitution d’une commission d’enquête à l’Assemblée nationale.

M. Alain Duran. – Votre discrétion a été perçue par l’opinion comme une opacité condamnable, surtout pour les familles dont les enfants ont été contaminés. Quelles sont vos relations avec les services de l’État, et notamment avec ceux des trois ministères en relation constante avec votre entreprise ? Comment améliorer la collaboration de votre groupe avec les pouvoirs publics, s’agissant notamment des laboratoires publics lors des phases de contrôle et d’autocontrôle ?

M. Jean-Claude Tissot. – Enfin, nous avons pu vous rencontrer !

Mme Sophie Primas, présidente. – C’est la rareté qui fait la valeur !

M. Jean-Claude Tissot. – Nous sommes à la veille de discussions importantes pour l’agriculture, comme l’a rappelé notre collègue. Dans votre propos liminaire, vous avez indiqué votre désaccord avec la loi. Sauf que, nous sommes législateurs, et qu’en tant que citoyen, il vous faut vous y plier ! Comment pouvez-vous vous en affranchir ? Je n’accepte pas une telle soustraction ! Aussi, au terme de l’examen de ce projet de loi, envisagez-vous de revenir sur votre position sur vos comptes ?

M. Daniel Gremillet. – Imaginons que le lait, à la suite de l’application de la loi, soit payé 400 euros la tonne en 2019. Serez-vous en mesure de répercuter un tel cours sur vos clients ? Par ailleurs, derrière la montée en gamme, ne risque-t-on pas de retourner à des techniques moins productives, et de perdre notre capacité à nourrir les Français en l’abandonnant à d’autres ? Enfin, nous sommes d’accord quant à la plateforme unique. Mais comment sécuriser l’écoulement des lots en fonction de coûts supportables ? Les travaux de notre commission, et de celle des affaires sociales, ont souligné, de manière mesurée, l’importance des autocontrôles sécurisés par les entreprises. Il faut y parvenir !

M. Fabien Gay. – Je me suis rendu à Craon où j’ai été très surpris du climat au sein de l’entreprise. De nombreuses personnes semblent y avoir subi des pressions. Certes, le risque zéro n’existe pas, mais il faut sans cesse tendre vers lui. Sur l’autocontrôle, les laboratoires, qui conduisent les contrôles, sont dépendants financièrement de votre groupe. Ne faudrait-il pas donner plus de moyens à l’État pour assurer davantage de contrôle ? Par ailleurs, je suis surpris de votre réponse sur l’absence de publication de vos comptes. Vos arguments me paraissent spécieux, puisqu’avec vos milliards d’euros de chiffres d’affaires, Lactalis est loin d’être une TPE familiale !

M. Joël Labbé. – Les pénalités, infligées en cas de rupture du contrat, aux producteurs qui produisant jusqu’alors du lait conventionnel décident de s’orienter vers la production biologique et vertueuse, doivent être retirées. En outre, la collecte doit se poursuivre jusqu’à la fin de la négociation quelle qu’en soit l’issue ! Enfin, attribuer

l'appellation fromage fermier, affiné à la ferme ou dans le cadre de la production AOP, aux produits de l'industrie laitière ne me semble guère légitime !

M. Henri Cabanel. – Je doute que l'application de la prochaine loi garantisse la redistribution de la valeur à nos agriculteurs. Comme industriel, vous allégez l'existence de la concurrence sur le marché mondial, sauf que nos producteurs souffrent des cours trop faibles. Si le texte est voté, en cas de désaccord avec les producteurs, vous approvisionnez-vous ailleurs qu'en France ? Si leur production demeure en entrée de gamme, les producteurs ne pourront jamais s'en sortir, tandis que la qualité leur permettra de tirer leur épingle du jeu. Aussi, allez-vous soutenir les producteurs français qui s'engagent à réaliser des productions qualitatives ?

M. Alain Chatillon. – Ma question portera sur l'avenir de l'industrie française. Quelles mesures vous semblent opportunes pour protéger la vie des entreprises françaises dans un contexte mondial dangereux et un contexte européen difficile, compte tenu du cadre fiscal actuel et des politiques parfois protectionnistes qui y sont conduites ? Vous avez poursuivi l'œuvre débutée par votre père et Lactalis est désormais forte de 15 000 salariés et présente dans plus de 50 secteurs industriels. Nous souhaitons donc vous garder en France. Quels sont les moyens que vous souhaitez obtenir de l'État pour assurer votre développement en France ?

M. Franck Menonville. – Une inertie a été constatée dans le retrait des lots contaminés, tant dans la grande distribution que dans les pharmacies. Comment expliquez-vous de telles difficultés de traçabilité ? Le projet de loi Egalim vise à assurer l'équilibre entre tous les maillons de la chaîne de production du lait. Comment, selon vous, établir une démarche gagnant-gagnant entre tous les acteurs ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Quelle est la part du lait utilisé dans la conception de produits de grande consommation ? Quelle part de votre production est-elle plus spécifiquement concernée par le projet de loi Egalim ? La loi, selon vous, ne traite pas assez des relations entre l'industrie agro-alimentaire et la grande distribution. Le SRP (seuil de revente à perte)+10 va-t-il être réellement efficace pour assurer le ruissellement des marges dégagées par la distribution sur les industriels et les producteurs ? Enfin, comme important industriel agro-alimentaire, comment comptez-vous vous positionner par rapport aux nouvelles centrales d'achat regroupées à l'échelle européenne ? Enfin, quelle est aujourd'hui la situation de Lactalis-Nutrition-Santé ? Le plan de sauvegarde de l'emploi annoncé est-il la conséquence directe de l'affaire de Craon ?

M. Emmanuel Besnier. – Nos contrats mentionnent déjà les indicateurs relatifs au coût de revient et il importe aujourd'hui de renforcer ces indicateurs existants. Le double prix existe déjà dans certaines coopératives. À la suite de la crise de 2016 sur le prix du lait, nous sommes passés d'un prix moyen à une démarche comprenant des indicateurs à hauteur de 50 % sur les produits de grande consommation, 30 % sur les produits destinés à l'export et 20 % sur les produits internationaux. Cette nouvelle manière de fixer de prix a été mise en œuvre depuis un an : il s'agit donc d'un nouveau prix en fonction d'indicateurs objectifs, en fonction des destinations de nos fabrications.

Sur l'inversion du contrat, le problème se pose pour un certain nombre de producteurs qui ne suivent pas la démarche des OP et ne souhaitent pas nous proposer de contrats. Il nous faut leur en proposer, quitte à ce qu'ils refusent. Mais il semble dangereux de

se limiter à une seule forme de contractualisation, depuis l'amont, sans ménager la possibilité à certains producteurs de recevoir des propositions de contrats.

S'agissant de Lactalis, nous n'avons pas à ce stade contracté avec des organisations de producteurs commerciale, en France en tout cas. Lactalis dispose donc des mandats de facturation et édite l'ensemble des factures, que ce soit avec les producteurs indépendants ou avec toutes les OP. Je rappelle que 40 % des producteurs ne sont pas membres d'organisations de producteurs, et que parmi ces 40 %, moins d'un millier d'entre eux ont refusé la contractualisation. Lactalis collecte néanmoins toujours auprès d'eux. Dans le cadre de la prochaine loi, si ces producteurs ne signent pas de contrat, il nous faudra cesser toute collaboration avec eux compte tenu des montants des sanctions prévues alors même que nous sommes tombés d'accord avec eux sur le prix.

En janvier dernier, je n'avais pas été personnellement invité à m'exprimer devant vous ; l'invitation à l'audition étant adressée au groupe Lactalis. Je pensais d'ailleurs que Michel Nalet était le plus à même d'être auditionné par votre commission.

M. Martial Bourquin. – Vous ne pensez pas qu'il incombe au dirigeant lui-même d'expliquer les conséquences d'une crise comme celle-ci ?

M. Emmanuel Besnier. – Quant à la bactérie qui perdurerait depuis douze ans, la durée évoquée s'avère excessive. En effet, la bactérie n'a été libérée dans la tour n°1 de notre bâtiment qu'à la suite de travaux de réfection. Certes, des contaminations très sporadiques avaient été détectées en 2006 et 2010. C'est la raison pour laquelle nous avons fermé définitivement cette tour.

Sur l'éventualité d'un retour en arrière et de la définition des laits infantiles comme des médicaments, plus de 50 % des laits infantiles premier âge sont aujourd'hui commercialisés en grande distribution, cette distribution ayant été dérégulée en raison des coûts de leur distribution en pharmacie. Si une partie des laits est déjà considérée comme médicament, la grosse partie des laits infantiles premier âge est commercialisée en grande et moyenne distribution. Outre le prix, la commercialisation en grande surface rend plus accessible aux mères ce lait. Je suis favorable à ce que le lait infantile premier âge demeure vendu dans les deux réseaux, dont les produits proposés à la commercialisation sont d'ailleurs le plus souvent différents.

Lactalis n'a pas de problème à collaborer avec les services de l'État, que ce soit au niveau national ou départemental, comme en témoigne la qualité de la coopération lors de cette crise. Les missions nous semblent bien réparties entre le ministère de la santé, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Direction générale de l'alimentation (DGAL). Si la crise que nous venons de vivre était un accident à la suite duquel Lactalis a effectivement mis les produits concernés sur le marché, l'État a plutôt bien géré cette crise, dont il n'est pas responsable.

Je n'ai pas manifesté mon désaccord avec la loi, mais évoqué les problèmes de confidentialité avec la concurrence auxquels se heurtent des entreprises familiales comme la mienne. La loi, c'est la loi et nous avons déposé nos comptes.

Serait-on capable de répercuter à nos clients un cours de 400 euros la tonne de lait ? Cela repose le problème inhérent à la distinction entre la partie française et la partie exportée. Si le prix du lait est de 100 euros, on aura un problème sur les 50 % qu'on ne pourra

acheter à 400 euros. Notre capacité à répercuter le prix fixé par les producteurs à la distribution nous incombe. Le projet de loi contient moins d'engagement des distributeurs vis-à-vis des transformateurs que d'engagements des transformateurs vis-à-vis de l'amont. C'est un problème, mais nous y parviendrons.

Lactalis a toujours prêché pour la montée en gamme des produits laitiers depuis plus de vingt ans. Lactalis est d'ailleurs le premier acteur du lait bio et des produits AOC sur le marché national. Ce créneau ne représente cependant que de 15 à 20 % de nos productions dont la grande majorité concerne le lait dit conventionnel. Les consommateurs ne sont pas tous en mesure d'acquiescer le prix du lait bio et des produits de filière, qui restent beaucoup plus chers.

Sur la traçabilité, il faut améliorer le fonctionnement des Gencods dans la distribution qui ne sont pas actuellement en mesure d'identifier les lots. 99 % des retraits s'effectuent au niveau des lots. Il importe de réunir tous les acteurs pour arrêter, au niveau technique, un système adapté à l'ensemble des filières de distribution. C'est d'ailleurs au niveau du Gencod qu'on pourra lutter contre les éventuelles inerties lors des retraits. Durant l'épisode de retrait-rappel, Lactalis a tout de même dépêché une partie de sa force de vente pour aider les distributeurs, auxquels incombe, en définitive, cette démarche.

La tension qui règne dans notre filiale de Craon s'explique par l'inquiétude des salariés quant au redémarrage de leur usine. Nous n'avons jamais donné de consignes pour interdire aux producteurs et aux salariés de vous rencontrer. Les salariés souhaitent ainsi que leur usine redémarre au plus tôt et produire des produits de la meilleure qualité.

Lactalis effectue les prélèvements et adresse les échantillons principalement aux laboratoires privés extérieurs auprès desquels il n'intervient jamais. Parfois, nous fonctionnons avec des laboratoires départementaux. Ainsi, ces structures, qui sont importantes et pour lesquelles Lactalis représente le plus souvent un petit client, effectuent leurs analyses en toute indépendance.

Tout le monde pousse à la conversion vers le bio, qui motive la conclusion d'un contrat de deux ans spécifique avec des primes attachées à la conversion. Voilà vingt ans que Lactalis pousse à la collecte bio qui s'effectue donc durant cette période. Il n'y a pas de chantage à la collecte et à la négociation ; nous suivons la collecte et ne remettons pas en cause les zones de collecte en cours de contrat!

L'industrie laitière ne plaide pas en faveur d'une modification de la législation sur les fromages fermiers. Lactalis a des contrats auprès de producteurs fermiers qui fonctionnent.

Sur la redistribution de la valeur, Lactalis privilégie la création de valeur à sa redistribution, afin d'améliorer le prix du lait en France et de le répercuter sur l'ensemble de la chaîne. L'augmentation des prix en amont induit nécessairement un coût supplémentaire pour le consommateur. Irons-nous ailleurs en cas de variation du prix du lait ? Non, nous avons toujours favorisé la production laitière en France et notre implantation nationale. Cependant, si le lait français devenait anti-concurrentiel par rapport aux producteurs allemands, danois, irlandais ou hollandais, nous ne serions plus en situation d'exporter sur les marchés mondiaux et réduirions alors nos achats en France. Cependant, les producteurs français disposent d'atouts pour être aussi compétitifs que leurs homologues européens.

S'agissant du dispositif du projet de loi, nous avons bien évidemment des propositions qui portent sur les filières biologiques et les AOC. Mais cela ne représente qu'une petite partie de la consommation. N'oublions pas que le lait bio ne représente que 10 % du lait de consommation, avec un prix plus élevé que celui du lait conventionnel !

L'avenir des entreprises françaises de la filière laitière requiert une plus grande agilité par rapport aux producteurs étrangers. Le droit du travail est complexe et la fiscalité est lourde, avec de nouvelles contraintes qui pèsent sur l'amont des entreprises laitières. Depuis quinze ans, Lactalis se développe également à l'étranger afin d'aider nos usines françaises à exporter. La France n'est pas le pays le plus facile où entreprendre !

Sur la sécurisation de la traçabilité, c'est la partie Gencod qui est la plus intéressante à travailler.

La répercussion de l'augmentation des prix de revient en amont doit être prévue en aval, c'est-à-dire à l'échelle des clients, pour assurer cette logique gagnant-gagnant sur l'ensemble de la chaîne. Celle-ci n'est toutefois pas prévue dans la loi.

40 % des volumes de lait collectés en France sont vendus dans la grande distribution française. Dans la partie export, une partie est vendue par la distribution étrangère. La partie restauration hors domicile représente, en France, de 15 à 20 % des volumes collectés et 30 % des volumes sont utilisés dans la fabrication de produits de commodités et de produits du marché mondial servant d'ingrédients (poudre de lait, caséines...).

Sur la relation entre l'industrie agroalimentaire et les distributeurs, Lactalis est favorable à la tenue de négociations annuelles avec une date-butoir qui est, pour le moment, fixée au 28 février. Des mécanismes existent en cas de fluctuations ; il faut assurer la répercussion de l'aval vers l'amont et veiller à ce que ce qui est contractualisé à l'amont soit bien accepté par les distributeurs. Le projet de loi n'aborde que les marques nationales. Or les marques distributeurs représentent jusqu'à 70 % des volumes et elles sont occultées. Le SRP, par ruissellement, devrait abaisser la pression sur les acteurs et les industriels !

Mme Sophie Primas, présidente. – Y croyez-vous vraiment ?

M. Emmanuel Besnier. – Il a été déclaré que les engagements pris sur les produits agricoles, lors des États généraux de l'alimentation, seraient tenus ... Le SRP autorise le distributeur à vendre plus cher, sans que cette hausse n'induisse d'obligation à l'achat.

Les centrales d'achat européennes existent déjà. L'important est d'obtenir des contreparties et des plans d'affaires pour assurer cette logique gagnant-gagnant. Dans certains pays, il est certes difficile d'obtenir de telles contreparties. En outre, bien que ces centrales existent depuis de nombreuses années, nos distributeurs sont de plus en plus concentrés, ce qui accroît la difficulté des discussions !

L'usine de Craon emploie environ 800 personnes. L'usine est à l'arrêt depuis le 9 décembre 2018. Ce site avait vocation à devenir la base mondiale de notre production de poudre de lait infantile. Nos personnels ont été replacés dans les sept sites autour de Craon. Nous conduisons actuellement une discussion avec la partie du siège social qui se trouve à Torcé. C'est évidemment dû à la crise. Nous sommes obligés de redimensionner la société par

rapport au redémarrage de l'activité sans avoir la possibilité d'avoir une force de vente identique à celle dont nous disposions précédemment. Notre moindre production devrait impacter nos commerciaux et nos visiteurs médicaux ; avec certains d'entre eux, soit environ une trentaine de personnes, notre direction est en négociation. Je ne peux vous en divulguer la teneur, compte tenu de la nécessaire confidentialité de nos échanges avec les partenaires sociaux.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure 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. – La concurrence avec l'Allemagne s'exerce-t-elle sur le lait conventionnel ou sur la montée en gamme ?

M. Emmanuel Besnier. – La concurrence allemande se retrouve à l'export sur les produits de grande consommation et la restauration collective. Les Allemands, les Danois et les Hollandais, ainsi que les Irlandais sont nos concurrents sur l'ensemble de ces marchés. En dehors de l'Europe, le lait d'origine allemande est considéré comme l'équivalent, en qualité, du lait d'origine française. D'ailleurs, les Allemands ont profité de la crise du lait de 2016 pour investir tous les marchés de consommation en Asie ! Les produits haut de gamme sont avant tout écoulés en France, tandis que les produits de consommation courante sont avant tout exportés. Du reste, pour les produits bios, chaque producteur essaie de proposer une origine nationale !

Aujourd'hui, le prix du lait français est un peu plus élevé que celui du lait allemand. Lorsque s'accroîtra cet écart, à l'instar de ce qui s'est produit pour le porc et le poulet, les produits allemands de filières entreront plus massivement sur le marché français.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le président, je vous remercie de votre intervention et de vos réponses à nos questions. Je souhaite également que l'ouverture du site de Craon se déroule dans les meilleures conditions sanitaires possibles. Enfin, nos rapporteurs, Michel Raison et Anne-Catherine Loisier, seront particulièrement attentifs aux points que vous avez évoqués, lors de notre examen du projet de loi Egalim.

Groupe de travail sur le tourisme Communication

La réunion est ouverte à 9 h 30

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous entendons à présent la communication du groupe de travail sur le tourisme. Je passe la parole à nos collègues Patricia Morhet-Richaud et Viviane Artigalas qui vont nous présenter leur rapport.

Mme Patricia Morhet-Richaud, rapporteure. – Je rappelle que lors de sa réunion constitutive, le groupe de travail sur le tourisme a souhaité effectuer un bilan d'application de dispositions législatives récentes sur l'hébergement touristique et le numérique. L'évolution numérique est devenue, en effet, incontournable pour les acteurs du tourisme aujourd'hui, comme en témoignent quelques chiffres : le tourisme représentait 44 % des parts de marché du commerce en ligne en 2016, 77 % des Français partis en vacances en 2016 ont préparé leur voyage en ligne et 50 % y ont réservé tout ou partie de leur séjour.

Le Parlement a récemment encadré deux des principales mutations du secteur de l'hébergement touristique que nous vous résumerons à tour de rôle.

À titre liminaire, je souhaite ici remercier le président du groupe de travail, Michel Raison, qui a assisté à la vingtaine d'auditions menées par vos rapporteuses, et saluer l'ensemble de nos collègues qui ont assisté aux auditions et ont bien voulu exprimer leurs points de vue.

Tout d'abord, internet a permis l'émergence d'un nouveau canal de distribution avec les plateformes de réservation hôtelière en ligne, comme Booking ou Expedia. La présence des professionnels de l'hébergement touristique sur ces plateformes est aujourd'hui indispensable car elle leur permet de bénéficier d'une visibilité sans précédent partout dans le monde. Mais cette visibilité a un prix, sous forme de commissions prélevées par les plateformes sur les réservations. On estime que les taux de commission s'élèvent entre 15 et 22 %, et représentent 4 à 5 % du chiffre d'affaires de l'hôtellerie française. Surtout, le secteur des plateformes de réservation est très concentré : le groupe Booking représenterait environ deux tiers du marché en Europe, contre 16,6 % pour le groupe Expedia et 9 % pour Hôtel Reservation Service (HRS). En conséquence, les hôteliers font face à des acteurs qui disposent d'une puissance économique très importante, et se retrouvent dans une situation assez analogue à celle des consommateurs à qui l'on impose des contrats d'adhésion. C'est d'ailleurs sur le sujet très sensible des clauses de ces contrats conclus entre les hôteliers et les plateformes de réservation en ligne que nous avons légiféré.

Je rappelle que les plateformes imposaient des clauses dites de parité, imposant aux hôteliers des tarifs, des disponibilités et des conditions commerciales au moins aussi favorables que celles proposées sur les plateformes concurrentes et sur l'ensemble des autres canaux de distribution. De telles clauses avaient pour effet de réduire la concurrence entre les plateformes, de dresser une barrière pour les nouveaux entrants sur le marché et enfin de réduire la liberté des hôteliers dans la fixation de leurs prix. Intervenant presque concomitamment à l'Autorité de la concurrence, le législateur a imposé aux plateformes le recours au mandat dans leurs relations avec les hôteliers et, surtout, il a interdit les clauses de parité tarifaire. Nous avons donc redonné aux hôteliers, y compris sur leur propre site internet, la liberté tarifaire à laquelle ils avaient dû renoncer. Je rappelle que ces dispositions, qui font l'objet de l'article 133 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, ont été introduites par voie d'amendement à l'initiative du Président Jean Claude Lenoir.

D'après nos auditions, ce nouveau cadre législatif a incité les hôteliers à mieux maîtriser leur politique commerciale et probablement contribué à une relative stabilisation du montant des commissions d'intermédiation. Surtout, il a été plusieurs fois souligné que ces dispositions ont permis aux hôteliers et aux plateformes d'améliorer leurs relations. Mais il n'est pas certain qu'il en soit résulté un rééquilibrage significatif du rapport de force économique.

Cette mesure apparaît donc comme globalement satisfaisante mais il paraît nécessaire de consolider l'approche française à travers l'adoption d'une réponse au niveau européen. La régulation des relations entre les plateformes en ligne et les professionnels fait l'objet d'une récente proposition de règlement « promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne » et l'exposé des motifs de ce texte mentionne explicitement la question des clauses de parité tarifaire, ce qui nous semble aller dans le bon sens.

Par ailleurs, il convient de poursuivre la sensibilisation des professionnels du secteur à la réservation en direct. Elle reste prédominante en France mais certains

professionnels sont toujours dans une situation de dépendance vis-à-vis des plateformes en ligne.

J'en viens à la seconde mutation à laquelle nous nous sommes intéressés : l'essor d'une nouvelle offre d'hébergement touristique suscitée par le numérique. Certes, les locations touristiques de courte durée sont un phénomène ancien mais internet et les plateformes comme Airbnb ou Abritel ont, en premier lieu, suscité une massification de l'offre globale qui porte aujourd'hui sur 800 000 meublés en France. Ensuite, on constate une mutation géographique : alors que les meublés de tourisme étaient traditionnellement localisés surtout en montagne et dans les stations balnéaires, ils sont aujourd'hui majoritairement dans les grandes agglomérations. Ainsi, en région parisienne, le nombre de lits en meublés de tourisme dépasserait le nombre de lits proposés par les hôtels. Enfin, alors que le meublé de tourisme constituait auparavant un logement dédié à cette activité, et donc exercée à titre professionnel, ce sont à présent des particuliers qui proposent à la location leur résidence principale ou leur résidence secondaire.

Vos rapporteuses estiment que cette nouvelle offre présente plusieurs avantages : elle favorise l'attractivité touristique de notre territoire, répond à la demande d'hébergements et permet aux loueurs particuliers d'obtenir un complément de revenu. De plus, si l'effet concurrentiel sur les hébergements touristiques traditionnels est relativement peu documenté, il est clair que, là où il existe un déficit des capacités d'hébergement, en particulier lors des grands événements, cette nouvelle offre est complémentaire à l'offre traditionnelle.

Par ailleurs, alors qu'on a tendance à se focaliser sur un seul opérateur, à savoir Airbnb, la concurrence est, en réalité, plus vive sur ce secteur - avec Leboncoin, Abritel, Selogervacances, les gîtes de France etc - que sur celui de la réservation hôtelière. On constate également que plusieurs plateformes interviennent sur les deux segments : ainsi Booking loue des meublés de tourisme et Airbnb développe son offre d'hôtels.

Le législateur est intervenu pour encadrer ce phénomène et permettre aux élus de se doter d'outils de régulation de l'offre de meublés de tourisme, en particulier là où se manifeste une tension entre l'offre et la demande de logement. En effet, des investisseurs peuvent estimer plus rentable de louer en meublé de tourisme plutôt que sur le marché locatif traditionnel. Un rapport d'inspection avait ainsi estimé, en 2016 que, sans réglementation, la rentabilité d'une location touristique de courte durée à Paris est 1,5 fois plus élevée que celle d'une location meublée et 2,6 fois plus élevée que la rentabilité d'une location nue. On estime que 20 000 logements ont ainsi été soustraits du marché locatif parisien traditionnel et 5 800 grâce à la seule plateforme Airbnb. Le ministère du logement estime également que ce type de location a un effet inflationniste sur les loyers. Je passe la parole à ma collègue pour vous présenter le bilan des mesures qui ont été prises.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – Le législateur est d'abord intervenu, à travers la loi dite ALUR, pour permettre aux communes confrontées à une tension sur le marché du logement, de mettre en place un régime d'autorisation de changement d'usage. Celui-ci est obligatoire dans les villes de plus de 200 000 habitants ou de la petite couronne parisienne et optionnel pour les communes appartenant à une zone urbaine de plus de 50 000 habitants. Toute commune peut également demander au préfet de mettre en place un tel régime. L'autorisation peut donner lieu à compensation : par exemple, à Paris, l'autorisation est subordonnée à la transformation d'un autre local en logement dans le même arrondissement, correspondant jusqu'au double de la surface du logement loué en meublé de tourisme.

La loi ALUR permet également aux communes d'imposer une autorisation temporaire de changement d'usage non soumise à compensation et octroyée uniquement aux personnes physiques.

Ce texte a surtout basé l'ensemble du système sur la distinction entre résidence principale – occupée au moins huit mois par an – et résidence secondaire : seules ces dernières sont soumises à autorisation dans le cadre du changement d'usage. Le défaut d'autorisation est sanctionnable de 50 000 euros d'amende civile, de 1000 euros par jour d'astreinte. Les fausses déclarations ou la dissimulation des locaux soumis à autorisation sont également punissables d'un an d'emprisonnement et de 80 000 euros d'amende. Pour appliquer ces dispositions, les communes peuvent mettre en place des équipes de contrôleurs armés d'un droit de visite des locaux. Néanmoins, en pratique, face à la croissance des meublés de tourisme, les communes manquent de moyens pour effectuer des contrôles et les manquements ne sont pas faciles à prouver.

C'est pourquoi le législateur a prévu de mettre à contribution les intermédiaires, et en particulier les plateformes. La loi ALUR les oblige à informer les loueurs sur leurs obligations. De plus, la loi pour une République numérique a permis aux communes de se doter d'un nouvel outil impliquant les intermédiaires. Les communes ayant mis en place une autorisation de changement d'usage peuvent mettre en place une télédéclaration obligatoire et préalable à la mise en location : elle donne lieu à la délivrance d'un numéro d'enregistrement qui doit obligatoirement figurer sur l'annonce du meublé de tourisme. Dans ces villes, les intermédiaires ont l'obligation de bloquer la publication d'une offre qui dépasserait 120 jours pour une résidence principale. En effet, le dépassement de ce seuil fait basculer un local en résidence secondaire, soumise à autorisation de changement d'usage et éventuellement à compensation. Les intermédiaires doivent également informer la commune, à sa demande, du nombre de nuitées réalisées dans un même logement.

L'article 51 du projet de loi ELAN entend renforcer ce dispositif et mettre fin à certains de ses défauts. D'abord, il clarifie le droit en vigueur : cette réglementation ne concerne plus la chambre chez l'habitant, dans la mesure où cette pratique ne soustrait pas le logement du marché locatif traditionnel. Ensuite, il renforce les moyens des communes, en obligeant les loueurs à rendre compte du nombre de nuitées commercialisées dans ce logement. Enfin, et surtout, il vise à rendre plus immédiate la sanction des loueurs et des intermédiaires avec des amendes civiles aggravées et prononcées à la demande des communes après jugement en la forme des référés.

Par ailleurs, les plateformes représentées par un syndicat professionnel se sont engagées auprès du Gouvernement à respecter la loi.

Vos rapporteuses approuvent l'adoption de ces dispositions par les députés ainsi que les engagements des plateformes : cela renforce l'effectivité de la loi tout en préservant la stabilité d'un dispositif d'ores et déjà considéré comme suffisamment compliqué.

En complément, nous formulons plusieurs recommandations de bon sens. Pour garantir l'effectivité de la législation en zone tendue, nous suggérons d'abord que les plateformes mettent en place un outil mutualisé de blocage à 120 jours, sans quoi un loueur bloqué sur une plateforme peut s'inscrire sur une autre. Ensuite, vos rapporteuses ont relevé un déficit de dialogue entre les plateformes, les communes et l'administration centrale. Pour établir un lien de confiance et clarifier la situation, une charte régissant les relations entre les communes et les plateformes pourrait être rédigée conjointement entre les représentants des

plateformes, des communes et de l'administration centrale. Celle-ci pourrait définir les grands principes à respecter pour une mise en œuvre efficace et simple des dispositions en vigueur, comme, par exemple, l'instauration d'un dialogue préalable à la mise en place d'une procédure de changement d'usage et d'enregistrement.

Nous estimons également souhaitable que l'État s'investisse davantage dans la mise en œuvre de cette politique avec un recensement actualisé et centralisé des décisions des communes instaurant des autorisations de changement d'usage et des télédéclarations soumises à enregistrement. Un guide pourrait également être rédigé pour rappeler aux collectivités territoriales l'ensemble des dispositions en vigueur et les bonnes pratiques existantes.

Par ailleurs, vos rapporteuses estiment que le droit en vigueur doit fournir des outils opérationnels aux communes qui souhaitent améliorer leur politique touristique dans des zones où le marché du logement n'est pas en tension. En 2009, une déclaration dite « simple » déposée en mairie, par un formulaire cerfa harmonisé, avait été rendue obligatoire avant toute mise en location de meublé de tourisme. Elle a cependant été supprimée pour les résidences principales à l'occasion de la loi ALUR et son rétablissement apparaît aujourd'hui nécessaire pour assurer aux communes une meilleure visibilité sur leur parc d'hébergement touristique. Cela aurait également l'avantage de rendre plus lisible la réglementation pour l'utilisateur, qui déclarerait son meublé de tourisme quelle que soit sa situation. Seules les modalités de la déclaration et leurs conséquences juridiques changeraient selon que la ville dans laquelle est situé le meublé de tourisme a mis en place ou non une autorisation de changement d'usage et une déclaration soumise à enregistrement.

Pour conclure, notre position se résume en trois mots : liberté, stabilité, efficacité. Liberté des communes de réguler leur parc d'hébergement touristique, surtout en cas de tension sur le marché du logement. Stabilité des normes, afin de ne pas bouleverser les acteurs du secteur. Enfin, et surtout, efficacité de la mise en œuvre du droit en vigueur, à travers un dialogue renouvelé entre territoires et acteurs économiques, avec un accompagnement de l'État.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour cet excellent rapport qui appelle une réaction de la part du président du groupe de travail sur le tourisme.

M. Michel Raison. – À mon tour de remercier notre Présidente qui a soutenu la création de ce groupe et nos deux rapporteuses pour leur exposé clair et complet. C'est un exemple de travail sénatorial de fond avec un secteur qui se transforme sous l'effet de la numérisation, ce qui appelle une adaptation de son cadre juridique.

Mme Sophie Primas, présidente. - Je m'associe à ces propos et il nous reste à approuver formellement ce rapport.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 15.

Jeudi 21 juin 2018

- Présidence de M. Daniel Gremillet, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Audition de Mme Élisabeth Ayrault, candidate proposée aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR)

M. Daniel Gremillet, président. – Je vous prie d’excuser Mme Sophie Primas, présidente de notre commission, qui a dû se rendre à des obsèques. Nous entendons ce matin Mme Élisabeth Ayrault, candidate proposée par le président de la République aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), en application de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution.

À l’issue de cette audition, ouverte à la presse et au public et retransmise sur le site du Sénat, nous procéderons au vote. L’Assemblée nationale devant auditionner Mme Ayrault mercredi prochain, nous dépouillerons le scrutin après le vote de nos collègues députés. Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l’addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Madame Ayrault, vous avez été nommée présidente du directoire de la CNR en juillet 2013 pour un mandat de cinq ans qu’il nous est proposé de renouveler. Vous avez débuté votre parcours professionnel dans la promotion immobilière, puis avez travaillé pendant dix ans au sein de la société Elyo, spécialisée en efficacité énergétique, avant d’être nommée, en 2009, directrice générale déléguée de Sita France, filiale du groupe GDF-Suez – son nom de l’époque – dédiée à la gestion et à la valorisation des déchets.

Avant d’en venir à la stratégie que vous souhaiteriez mettre en œuvre pour les cinq prochaines années, rappelez-nous, en quelques mots, les grandes spécificités de la CNR, qui constitue un modèle assez inédit dans le monde de l’énergie, et dont le législateur a souhaité s’inspirer, en 2015, lorsqu’il a prévu la possibilité de créer des sociétés d’économie mixte (SEM) hydroélectriques. La CNR a été créée en 1934 autour de la concession du Rhône pour y exercer trois missions : produire de l’électricité, développer la navigation fluviale et irriguer les terres agricoles environnantes. Elle associe très étroitement les collectivités territoriales, à la fois dans son actionnariat et dans la mise en œuvre de ses missions d’intérêt général.

Alors que le Rhône connaît des variations de débit de plus en plus importantes sous l’effet du changement climatique, comment prévoyez-vous de gérer ces modifications de régime hydraulique et quel impact auront-elles sur les revenus de la CNR ?

Au-delà du renouvellement de la concession du Rhône, sur laquelle vous travaillez, dans quelles directions comptez-vous développer l’activité de la CNR, dont je rappelle qu’elle est déjà présente dans l’éolien, le photovoltaïque, la commercialisation d’électricité verte ou encore les prestations d’ingénierie hydraulique ou fluviale, en France et dans le monde ? En particulier, prévoyez-vous de candidater au renouvellement d’autres

concessions hydroélectriques que la vôtre en France ? Comptez-vous développer d'autres activités au-delà de votre périmètre historique autour du Rhône ?

Si, à l'avenir, des SEM hydroélectriques (SEMH) devaient émerger – à supposer que les collectivités en aient les moyens – pourriez-vous envisager de jouer le rôle d'opérateur industriel dans l'une ou l'autre de ces sociétés ?

Plus généralement, comment pourrait-on, selon vous, encore mieux exploiter le potentiel hydroélectrique français ? Une étude avait évalué, il y a quelques années, le potentiel restant à exploiter à environ dix térawattheures. S'agit-il uniquement d'optimiser la performance des ouvrages existants ou pensez-vous que l'on puisse encore envisager, en France, la construction de nouveaux ouvrages ? Que pensez-vous des potentialités de la micro ou de la pico-hydroélectricité – on parle souvent des anciens moulins mais y a-t-il un vrai potentiel ? Qu'en sera-t-il des technologies innovantes telles que les hydroliennes fluviales ou le photovoltaïque flottant, sur lesquelles vous travaillez ?

Enfin, alors que les tonnages transportés sur le Rhône baissent d'année en année, comment comptez-vous relancer le transport fluvial, qui est pourtant très vertueux sur le plan environnemental, et quels sont les freins à lever pour son développement ?

Mme Élisabeth Ayrault, candidate proposée aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR). – Merci de m'accueillir. J'ai eu un parcours varié. Architecte de formation, j'ai souhaité travailler sur l'aménagement urbain et rural. Aussi, j'ai obtenu un diplôme d'études approfondies (DEA) de géographie urbaine et un diplôme postuniversitaire à l'Institut agronomique méditerranéen, ce qui m'a naturellement amenée pour mon premier emploi dans les Pyrénées-Orientales où j'ai travaillé sur les grands schémas d'aménagement de l'époque – plans d'occupation des sols, zones d'aménagement concerté et autres. Cela m'a donné l'occasion de travailler en étroite collaboration avec les élus et d'animer des débats publics difficiles puisque les opérations d'aménagement posent généralement problème aux propriétaires privés concernés. J'ai poursuivi ma carrière dans la promotion immobilière où j'ai dû gérer le contexte difficile de la crise des années 1990. J'ai ensuite travaillé onze ans dans l'efficacité énergétique, ce qui m'a conduite, lors de l'ouverture des marchés de l'énergie, à me pencher sur cette thématique. Puis, j'ai rejoint le monde du déchet, ô combien passionnant parce qu'en pleine mutation. J'ai enfin accepté de me présenter à la présidence du directoire de la CNR, même si j'avais une passion pour le traitement des déchets, parce que je considérais que ce poste était à la croisée de mes expériences professionnelles : l'aménagement du territoire, les énergies, le développement durable, la relation avec les parties prenantes, le développement et le management des équipes. J'ai retrouvé dans ce poste ce que j'imaginai et c'est pourquoi je me représente.

La CNR est un aménageur du territoire. On la positionne comme un producteur d'énergie et c'est vrai – le deuxième après EDF, le Rhône fournissant un quart de l'hydroélectricité française – mais son rôle va bien au-delà. Elle a été créée par Édouard Herriot et Léon Perrier, sénateur de l'Isère, pour aménager le Rhône et les territoires qu'il traverse. Ils lui ont assigné trois missions : la navigation, l'irrigation et la production d'hydroélectricité, pour financer les deux premières. C'est encore vrai à ce jour puisque nous restons le concessionnaire d'un fleuve que nous gérons de façon intégrée.

Nous sommes un acteur alternatif totalement indépendant et disposons de notre propre salle de marché. Depuis 2008, nous avons entrepris la diversification de notre activité

dans les énergies renouvelables à partir de l'eau, du vent et du soleil. Nous jouons aujourd'hui un rôle significatif dans l'éolien et le photovoltaïque, un peu partout en France.

Le Rhône fournit 3 000 mégawatts ; nous produisons actuellement plus de 700 mégawatts hors-Rhône et avons l'ambition d'atteindre 1 000 mégawatts en 2020.

La CNR est une entreprise atypique quant à son actionnariat. Elle compte 183 collectivités au capital, à hauteur de 16,83 %, la Caisse des dépôts et consignations à 34,2 % et Engie à 49,97 %. Je rappelle que la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (Murcef) prévoit qu'un acteur privé ne peut pas devenir majoritaire au capital de la CNR. Ce modèle très atypique conjugue recherche de l'intérêt général et du profit, celui-ci allant aux territoires.

En 2003, l'État a instauré une redevance hydraulique, que nous sommes les seuls à payer : il prélève ainsi 24 % de notre chiffre d'affaires. Cette même année, la CNR a pris son autonomie. Auparavant, elle était sous le pilotage d'EDF qui avait placé ses propres exploitants sur les installations de la CNR, captant le chiffre d'affaires de cette dernière avant de lui reverser une subvention. À l'ouverture des marchés de l'énergie, la CNR a revendiqué et obtenu son statut d'origine de producteur autonome. Elle a décroisé ses activités avec EDF, dont elle a intégré 400 employés pour exploiter les ouvrages. À ce moment-là, l'État a craint que l'entreprise n'invertisse plus sur le Rhône et délaisse les territoires. C'est pourquoi il a créé le plan de missions d'intérêt général, puisqu'outre les 183 collectivités actionnaires, d'autres sont situées le long du Rhône et doivent aussi bénéficier de sa richesse. Nous menons des actions en matière d'environnement, d'énergie, de navigation et d'ancrage territorial. Je citerai deux actions emblématiques : le financement par la CNR de 25 % de ViaRhôna, la voie cyclable qui relie le lac Léman à la Méditerranée et a été achevée à 85 % ; la construction d'un corridor électrique le long du Rhône, avec des stations de recharge pour les véhicules électriques tous les trente kilomètres. Nous menons en tout 500 actions.

Lorsque je suis arrivée, j'ai souhaité initier une réflexion stratégique afin de structurer les actions de la CNR autour de trois axes : développer le Rhône en préparant les conditions d'une prolongation du contrat de concession tout en confortant les spécificités du modèle redistributif de la CNR ; accélérer le développement des énergies renouvelables en fixant un objectif de 1 000 mégawatts supplémentaires d'ici 2020 grâce à l'eau, au vent et au soleil ; mettre en avant notre rôle de laboratoire des énergies du futur, en participant activement aux recherches sur les nouveaux outils de production, le stockage, le numérique, la mobilité durable et en renforçant nos partenariats avec des start-ups.

Pour atteindre ces objectifs, il fallait mettre en place une organisation adaptée dans une entreprise dans laquelle les partenaires sociaux exercent une vigilance de tout instant et stabiliser la gouvernance.

J'ai aussi voulu renforcer les liens avec les territoires et le monde agricole. Au début de la concession, nous avons construit toutes les prises d'eau ; puisqu'elles fonctionnent bien et selon les mêmes modalités, le monde agricole n'était plus au centre des préoccupations de la CNR. Nous avons signé des partenariats avec toutes les chambres d'agriculture de la vallée du Rhône et nous finançons actuellement trois thèses de recherche dans le domaine agricole.

J'ai aussi profité de mon mandat pour faire valoir ce modèle particulier auprès de l'Union européenne, en ayant de nombreux contacts. Ces actions principales sont bien lancées mais pas achevées.

Les variations de débit constituent un sujet important pour la CNR. Il y en a toujours eu sur le Rhône. Sur ces soixante dernières années, la production, liée au flux du fleuve, a varié de 10,4 à 17,4 térawattheures. C'est parce que nous avons constaté ces variations que nous avons souhaité mieux y résister en nous diversifiant, avec le vent et le soleil. Nous renforçons le foisonnement des outils de production sur tout le territoire. Au-delà de cette variabilité historique, nous constatons néanmoins les effets du changement climatique, non sur la moyenne mais sur les amplitudes. L'an 2017 a été l'occasion d'une prise de conscience puisque nous avons été en période d'étiage toute l'année. Il y a eu 27 % d'eau en moins dans le Rhône. Pour autant, fin 2017, nous avons tout d'un coup eu beaucoup trop d'eau et subi trois crues majeures. La variabilité soudaine et brutale est ce qui caractérise le changement climatique.

Heureusement, notre modèle conçu en 1934 est parfait pour gérer ce genre de situation puisque c'est un modèle intégré de gestion complète du fleuve. Ainsi, nous gérons toutes les priorités et arbitrons les conflits éventuels d'usage – je rappelle que nous alimentons des centrales nucléaires.

Concernant les appels d'offres, je ferai la même réponse qu'auprès de l'Union européenne : la nature même de la CNR fait que nous ne sommes pas dans une course à la croissance à tout prix. Nous ne répondrons aux appels d'offres que s'ils entrent dans notre modèle. Il en va de même pour le rôle d'opérateur dans une société d'économie mixte hydraulique : nous accepterons de le jouer seulement si nous créons de la valeur.

J'en viens au transport fluvial : beaucoup de travaux ont été menés. Un délégué interministériel Rhône-Saône a été nommé après la publication de quatre rapports. Les conclusions sont toutes les mêmes : ce serait simple d'accroître le transport sur le Rhône. Il faut toutefois comprendre que ce fleuve a une porte d'entrée, le port de Marseille, et un cul-de-sac, à Pagny sur la Saône, puisque le grand canal Rhin-Rhône n'existe pas. Il faut trouver le moyen d'organiser ce transport en tenant compte de ces deux extrémités, notamment à Marseille. Je suis toutefois positive en la matière, des choses se passent.

Si vous acceptez de renouveler mon mandat, je proposerai au conseil de surveillance d'adopter un plan stratégique 2019-2023 qui s'inscrira, bien sûr, dans la continuité du premier plan. Il faut d'abord obtenir la prolongation du contrat de concession de la CNR et déployer les engagements pris. Les cinq premières années ont permis d'entreprendre des démarches, les cinq suivantes doivent permettre de les achever.

Nous ne nous arrêterons pas à 1 000 mégawatts d'énergies renouvelables, mais prévoyons *a minima* 1 000, voire 1 500 mégawatts complémentaires en restant sur les trois sources essentielles que sont l'eau, le vent et le soleil.

Vous m'avez interrogée sur le potentiel de développement hydroélectrique en France. Oui, il en existe encore un, estimé à 1 130 mégawatts si l'on exclut les cours d'eau classés en liste 1. Cela représente un tiers du Rhône, ce qui est à la fois beaucoup et peu. Nous n'hésiterons pas à nous positionner sur les appels d'offres d'outils nouveaux s'ils sont conformes aux expertises de la CNR et à son modèle. Nous n'irons pas vers la petite hydroélectricité parce que nous considérons que nous n'avons pas les compétences

nécessaires, en revanche nous développons actuellement un projet sur la Sarenne, au-dessus de l'Alpe d'Huez, de 12 mégawatts.

Nos ingénieurs sont extrêmement recherchés à l'étranger car ce sont de très grands spécialistes de la circulation des sédiments et de la navigation, entre autres. Nous sommes intervenus dans 69 pays différents, pour de l'ingénierie mais aussi de l'exploitation. Nous voulons poursuivre cette reconnaissance à l'international, qui fait aussi rayonner la France.

En matière d'innovation, nous qui sommes un laboratoire des énergies du futur travaillons beaucoup sur l'hydrogène durable et sur son stockage, de court, moyen ou long terme. La CNR s'est positionnée sur ces différentes options et collabore avec le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et des start-ups grenobloises. Nous travaillons aussi sur le nouveau photovoltaïque, notamment vertical sur les clôtures et les digues, ainsi que sur les centrales virtuelles telles que les *microgrids*. Je veux que la CNR soit acteur et non spectateur.

Le plus important est le capital humain, particulièrement dans un monde aussi changeant. Il faut que nous arrivions à former nos équipes et à les accompagner pour qu'elles puissent se transformer. Nous travaillons actuellement aux référentiels de compétences pour adapter tous les programmes de formation pour les postes actuels et futurs. Avons-nous encore besoin de personnes pour arpenter les digues alors que des drones effectuent les relevés ? Comment former ces personnes à travailler différemment ? Il s'agit d'anticiper. Nous travaillons aussi beaucoup à l'ouverture de la CNR au monde extérieur afin de comprendre les changements.

Je conclus par le monde agricole, qui est extrêmement important. Le changement climatique provoque beaucoup d'interrogations chez les agriculteurs. Nous avons une vraie responsabilité quant à l'optimisation de la consommation de l'eau du Rhône. Nous collaborons avec le monde agricole sur des expérimentations, qu'il s'agisse de plantations, de biodiversité, de reconstitution de haies ou de tapis végétal. J'ai l'intention de renforcer cette collaboration.

M. Daniel Gremillet, président. – Merci.

M. Roland Courteau. – Madame Ayrault, merci de vos propos. Le projet de loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) prévoit le désengagement total de l'État d'Engie, qui pourrait lui-même se désengager de la CNR. Pour maximiser la valeur d'Engie avant sa privatisation totale – malgré des engagements passés de ne pas privatiser –, tout serait mis en œuvre pour assurer la prolongation de la concession de la CNR. Ces rumeurs constitueraient une bonne nouvelle pour vous.

Une disposition de la loi de transition énergétique prévoit que l'on peut prolonger une concession hydroélectrique dès lors que des investissements sont réalisés ou sont à réaliser. Êtes-vous informée des intentions de désengagement d'Engie ? La demande de prolongation de concession de la CNR s'inscrit-elle bien dans un projet industriel ? Pouvez-vous nous rappeler quels investissements vous prévoyez d'engager qui puissent permettre, conformément à la loi de transition énergétique, d'accorder à la CNR une prolongation de concession ? Pouvez-vous préciser la nature des énergies renouvelables que vous voulez développer ?

Mme Annie Guillemot. – Étant élue de la métropole de Lyon, je témoigne du caractère atypique de l'institution qu'est la CNR.

Madame Ayrault, pouvez-vous revenir sur les variations du débit du Rhône, qui nous préoccupent ? Pouvez-vous également en dire plus sur les perspectives que vous avez annoncées, qui sont sans doute réalistes, sur le développement durable et le monde agricole ? Enfin, qu'en est-il de votre développement à l'international ? La CNR a des compétences qui valorisent nos territoires.

Enfin, je voudrais rendre hommage à une femme présidente, c'est rare.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je souhaite vous féliciter. Votre discours est très facile à comprendre pour les novices comme moi.

En 80 années d'aménagement et d'exploitation du Rhône, la CNR a acquis une expérience importante en ingénierie et développé une grande activité de conseil, notamment auprès de clients étrangers. Il me semble que vous avez obtenu un grand prix pour la conception des écluses du canal de Panama. Je suis sénateur des Français de l'étranger et à ce titre, je souhaite savoir quelle part de Français vous envoyez en mission à l'étranger. Avez-vous l'intention de développer cette activité internationale ?

Mme Élisabeth Lamure. – Bien qu'élue du Rhône, il m'a fallu la mission parlementaire de 2016 sur le port de Marseille-Fos en lien avec l'axe Rhône-Saône pour mieux connaître la CNR. J'ai découvert une très belle entreprise, dotée d'une vraie stratégie, d'équipements très performants, des compétences dépassant l'hydroélectricité et d'une dimension d'aménagement du territoire – qui nous tient à cœur, au Sénat.

Il est surprenant que si peu de bateaux circulent sur un fleuve si important. J'ai interrogé M. Hulot et Mme Borne à ce sujet : tous deux s'accordent sur la nécessité de soutenir le transport fluvial. Quand on sait qu'une péniche transporte en containers sur le Rhône autant de marchandises que 200 camions sur la route, et que l'on sait quelle est l'abondance de véhicules sur l'axe rhodanien, on se demande pourquoi rien ne change.

Le prélèvement de 24 % sur votre chiffre d'affaires m'étonne : pourquoi ce prélèvement n'est-il pas effectué sur vos résultats ? Quelle en est l'explication historique ? Les autres producteurs d'électricité sont-ils logés à la même enseigne ?

M. Henri Cabanel. – Merci pour ces orientations. Dans l'Hérault, le canal du Rhône à Sète a été créé en 1960 par Philippe Lamour. Depuis 2012, le projet Aqua Domitia de la région Languedoc-Roussillon – Occitanie désormais –, assure l'irrigation des cultures viticoles dans un contexte de changement climatique : 4 500 hectares aujourd'hui, le double bientôt. À mesure que le projet se déploie, les demandes d'irrigation se multiplient. Nous pratiquons le goutte à goutte, je vous rassure, mais jusqu'où pourra-t-on aller dans le prélèvement de l'eau du Rhône ?

L'année 2016 a été particulière, car le débit du fleuve a diminué de 27 %. Il faudra à l'avenir trancher des conflits d'usage, et la ressource en eau potable est une priorité : l'agriculture sera-t-elle une variable d'ajustement ?

Mme Cécile Cukierman. – Merci, madame la présidente, pour votre présentation. Sénatrice de la Loire et conseillère régionale de la région Auvergne-Rhône-Alpes depuis quinze ans, je considère que la CNR fait partie du paysage. Vous avez bien dit la

spécificité de sa gestion, son rapprochement avec les élus, son implication dans la réalisation de certains projets comme la via Rhona.

Le transport fluvial se heurte à des difficultés connues – entrée à Marseille, cul-de-sac final – mais on ne peut accepter que l'autoroute A7 reste surchargée quotidiennement de camions – une de ses voies y est quasiment consacrée – quand la partie canalisée est quasiment vide de péniches. Le développement fluvial est une absolue nécessité.

Vous avez lancé l'an dernier une opération de financement participatif sur un parc éolien en Ardèche : pouvez-vous nous en dresser le bilan ? Est-ce le type d'innovations que vous comptez apporter à la CNR ? Avez-vous des inquiétudes sur le renouvellement de la concession, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du marché de l'hydroélectricité ?

Vous avez en tout cas démontré la nécessité de préserver cet outil, tout en l'adaptant aux enjeux de demain.

M. Laurent Duplomb. – Les politiques en France sont souvent paradoxales. Le Rhône, nous le savons, est une ressource précieuse, en termes de transport ou d'énergie, mais l'accumulation des normes nous empêche de l'exploiter. Comment peut-on améliorer l'entretien des berges et le dragage du fleuve – qui charrie beaucoup de matière ? Comment exploiter le bois qui transite par le Rhône ? Ne peut-on, pour faire de la variabilité des débits un avantage au lieu d'une contrainte, construire des réserves pour stocker l'eau en prévision des périodes de sécheresse ? Faisons preuve de bon sens et de pragmatisme.

M. Martial Bourquin. – Merci pour ce plaidoyer de grande qualité, madame la présidente. EDF et la CNR sont les grands concessionnaires d'hydroélectricité en France. Devant les 33,2 % de la Caisse des dépôts et consignations et les 16 % des collectivités territoriales, Engie est votre principal actionnaire, à 49,9 %. Discutez-vous avec l'État pour le privilégier, quel que soit le scénario de privatisation retenu ? Il ne faudrait pas déstabiliser l'édifice...

Le changement climatique fera diminuer la quantité d'eau de 40 % d'ici la fin du siècle, nous dit-on. Alors qu'il est nécessaire de diversifier les sources d'énergie, peut-on imaginer un incubateur avec EDF, Engie et la CNR ? Cette année était certes moins sèche que les précédentes, mais prenons garde : le changement climatique, observé sur longue période, est une tendance de fond. Comment anticiper ?

M. François Calvet. – Merci, madame la présidente, pour votre exposé. Quelles relations la CNR entretient-elle avec la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc ? L'idée de Philippe Lamour, soutenue par certains et combattue par d'autres, était initialement de faire courir un aqueduc le long de la Méditerranée pour fournir de l'eau potable jusqu'à Barcelone. Les Catalans, entre-temps, se sont tournés vers l'Èbre pour irriguer la plaine de Lérida. Alors que nous fêtons les 50 ans de la mission Racine, cela reste pour nous un enjeu important sur le plan touristique.

L'eau est devenue un élément d'animation dans les villes. Nombre d'entre elles, après y avoir déversé leurs déchets, se tournent à présent vers leur fleuve pour le réhabiliter – la Têt, ainsi, dans les Pyrénées-Orientales. Mais souvent, les canaux des fleuves côtiers ont été cimentés, ce qui conduit l'eau à la mer beaucoup plus vite. Comment retenir cette eau, pour l'utiliser dans l'agriculture ou la rendre potable ?

Mme Elisabeth Ayrault. – Merci pour toutes ces questions. Le changement climatique n'a pas lieu que dans les pays lointains, il se produit aussi chez nous, et vos questions témoignent que le problème est désormais bien appréhendé.

Je ne suis pas la mieux placée pour répondre sur l'actionnariat du groupe. L'hypothèse d'une vente de la part d'Engie est évoquée depuis que j'ai pris mes fonctions ; j'ignore si la rumeur est fondée. J'ai en tout cas l'absolue conviction que ce modèle d'actionnariat légèrement plus privé que public est un bon modèle. La loi Murcef le protège. Nous avons besoin de cet équilibre entre l'intérêt général, les territoires et la vision industrielle. N'en faire qu'un outil d'aménagement du territoire serait dangereux ; une industrie a besoin d'investissements appropriés et d'être connectée aux marchés européens. Nous avons beaucoup de contacts avec Engie ; la politique d'achat, d'assurance, les audits qu'elle nous apporte nous sont indispensables. Je rêve, pour tout dire, que rien ne change. Il faudra en tout cas un industriel, des collectivités et un représentant de l'État forts au capital.

Je serai brève sur la prolongation de la concession. Je remercie tous les élus qui ont soutenu la démarche lors du vote de la loi et à présent que le dossier doit être envoyé à Bruxelles. Reste à la direction générale de la concurrence de la Commission européenne à confirmer – car elle l'a déjà dit – qu'il n'y a pas là d'aide d'État puisque la redevance est maintenue. Nous sommes en effet, curieusement, les seuls à payer cette redevance instituée en 2003. Elle garantit qu'il n'y a pas d'enrichissement sans cause de la part de la CNR. Nous avons simplement négocié avec l'État un équilibre entre le montant de la redevance et les travaux à réaliser. Il n'y a donc pas de prolongation pour cause de travaux : il y a prolongation avec redevance, qui est pour partie transformée en travaux sur le Rhône.

M. Roland Courteau. – La loi prévoit la prolongation de la concession contre investissement ?

Mme Elisabeth Ayrault. – L'amendement déposé par le Gouvernement prévoit qu'une concession peut être prolongée si elle n'a pas bénéficié de la même durée que les autres concessions ; la CNR, avec 59 ans de durée d'exploitation, est loin de la durée moyenne de 75 ans.

M. Roland Courteau. – Vous ne prévoyez donc pas d'investissements ?

Mme Elisabeth Ayrault. – Si, mais la prolongation n'est pas une prolongation pour cause de travaux ; elle se fonde sur une autre base juridique mais s'accompagne de travaux.

Je suis convaincue que l'agriculture ne peut être la variable d'ajustement. Il faut voir les choses de façon globale. Il est primordial que chaque acteur qui vit autour du Rhône comprenne que l'eau devenant plus rare, nous devons apprendre à la gérer au mieux ; dire cela ne vise pas prioritairement les agriculteurs. Outre les prélèvements, nous travaillons sur les moyens de faire des économies – goutte à goutte, méthodes de prélèvement... – ainsi qu'avec le Syndicat mixte d'hydraulique agricole (Smar) sur la mise à profit de notre expertise en matière de prévision météorologique et le stockage de l'eau pour l'utiliser au bon moment. Nous travaillons aussi avec les chambres d'agriculture, l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture et l'institut supérieur d'agriculture Rhône-Alpes.

La navigation est en effet un sujet essentiel. Ne soyons pas sectaires, ayons une vue globale du report modal. Lorsque les navires arrivent à Fos, il faut organiser le rail, la route et le

fleuve pour offrir les bonnes solutions. Nous devrions fixer l'objectif de 20 % de report fluvial ; aujourd'hui, seuls 6 % des containers qui arrivent à Fos transitent par voie fluviale, alors que nous pourrions en avoir 30 % sans un euro d'investissement ! La présence d'une barge à quai limitant la vitesse de déchargement des navires, les barges sont souvent sommées de partir à moitié vides. Outre les conditions de report modal, il faudrait clarifier la répartition des taxes : le fluvial est quasiment le seul mode à payer une taxe complémentaire.

Notre ingénierie est en effet une vraie force pour la France. Nous avons été la seule entreprise française à travailler sur le triplement des écluses du canal de Panama. Celui-ci est en fait un immense lac artificiel, confronté à des problèmes d'eau douce et de changement climatique. Le système gravitaire que nous avons conçu a valu à la CNR le premier prix d'ingénierie. Nous travaillons également à aménager le couloir de navigation du fleuve Rouge entre Hanoï et la mer de Chine, nous faisons bénéficier le gouvernement du Laos de notre expérience en matière de transport sédimentaire et de circulation des poissons dans le Mékong, nous allons travailler en Birmanie... Nos ingénieurs ne sont pas les seuls à exploiter ces marchés de niche : nous envoyons souvent des exploitants sur place, pour réfléchir à l'amélioration de nos systèmes.

Berges, dragage et bois flotté font partie de nos missions. Nous expérimentons l'entretien des berges par des moyens non mécaniques – moutons, bœufs et ânes –, étudions leur efficacité respective et leur impact sur la biodiversité. Nous avons lancé un important programme tout le long du Rhône sur les abeilles, qui reflètent la qualité de notre espace naturel. Le bois flotté est vendu à une entreprise qui le valorise en chaufferie. Le dragage consomme un budget important, car nous sommes responsables de la sécurité de la navigation.

Nous commençons seulement à travailler sur le sujet passionnant du stockage de l'eau. Il ne doit pas être dissocié du problème d'économie d'eau. Les études s'accordent pour montrer qu'il y aura moins d'eau dans le Rhône d'ici la fin du siècle ; les désaccords ne portent que sur l'ampleur du phénomène : y aura-t-il 10 % ou 40 % d'eau en moins ? Ce n'est pas en retenant l'eau que nous résoudrons le problème posé par le changement climatique, mais en apprenant à mieux utiliser l'eau. Gestionnaire intégré d'un fleuve, la CNR a une responsabilité considérable en la matière, et ne saurait dissocier les sujets les uns des autres.

Nous avons lancé un financement participatif pour un parc d'éoliennes en Ardèche, non pour déminer les oppositions, mais parce que je suis convaincue que la décentralisation des énergies renouvelables sur notre territoire passe par leur appropriation par les consommateurs, ce qui suppose de leur donner accès à ce que nous faisons. Les outils de production fermés – nucléaire, gaz, charbon –, ont fait oublier à nos concitoyens que l'énergie se fabrique ! Ces outils sont désormais accessibles au public, et leur financement participe de leur appropriation par celui-ci. Surpris de boucler notre premier financement participatif en trois jours, nous avons dû en lancer un second pour satisfaire les déçus. Nous réitérerons l'opération autant de fois que nécessaire.

M. Daniel Gremillet, président. – Merci, madame la présidente, pour les réponses que vous avez apportées à toutes nos questions.

La réunion est close à 12 heures.

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

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

Mercredi 24 janvier 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Situation des chrétiens d'Orient et des minorités au Moyen-Orient - Audition
de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères**

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le Ministre, merci de vous être rendu disponible pour cette audition, que nous avons programmée de longue date.

Nous avons souhaité pouvoir vous entendre sur la situation des chrétiens et des minorités d'Orient, au retour de la mission conduite en Irak par le président du groupe de liaison, Bruno Retailleau, qui s'excuse et est représenté par Dominique de Legge.

Vous le savez, la situation des chrétiens et, de façon générale, des minorités au Moyen-Orient, est et a toujours été une préoccupation du Sénat. Si, sur le plan militaire, des succès décisifs ont été obtenus en 2017 contre l'État islamique, les perspectives restent malheureusement très sombres pour les minorités du Moyen-Orient.

Je ne reviendrai pas en détail sur la succession de persécutions, massacres et exactions subies par ces communautés dans les dernières années. Les chiffres parlent d'eux-mêmes et permettent de mesurer la gravité de ce à quoi nous assistons. On estime qu'en une génération, la population chrétienne d'Irak a diminué de 75 % !

Il aura suffi quelques années pour remettre en cause l'existence de communautés dont la présence continue en Irak remonte à 20 siècles, aux origines même du christianisme.

Un second chiffre donne un ordre de grandeur du bouleversement que subit cette région : en un siècle, la part des chrétiens dans la population du Moyen-Orient serait passée de 25 % à moins de 4 %.

Naturellement, on pourrait revenir longuement sur chaque pays, où chaque situation présente ses propres difficultés, de l'Égypte, pays comptant la plus importante communauté chrétienne, entre 6 millions et 8 millions, au Liban, où la part de la communauté chrétienne est la plus importante – de l'ordre de 40 %.

On pourra également évoquer tous les efforts de la France dans ce dossier si douloureux, et nous vous entendrons avec beaucoup d'attention sur ce point.

Pour ma part, je m'interroge pour savoir comment protéger à l'avenir un peu mieux ces minorités, chrétiennes ou non, qui sont encore présentes dans ces pays. Quelles perspectives pour le retour des populations qui ont dû fuir ces dernières années ?

Plusieurs autorités chrétiennes, à des titres divers et dans différents cénacles, nous ont dit que le but de l'effort actuel n'était pas que les chrétiens puissent fuir, mais qu'ils reviennent au contraire et puissent demeurer – ce qui est très important.

Je profite de votre grande connaissance de la région et de ses dirigeants pour vous interroger, monsieur le ministre, sur la dimension politique du problème : y a-t-il encore, dans ces pays traumatisés par les guerres, le terrorisme, la pauvreté, la corruption, un espoir pour le vivre ensemble, et quel peut être le rôle de la France et de l'Europe, pour préserver ce qui peut l'être encore ?

Je veux enfin vous remercier d'avoir accepté cette audition et d'avoir organisé un déplacement sur le terrain de notre groupe de liaison.

Cette audition n'est pas filmée. Vous pourrez donc vous exprimer avec la plus grande des libertés.

Je passe la parole à Dominique de Legge, qui va s'exprimer à son tour au nom du groupe de liaison.

M. Dominique de Legge. – Monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des affaires étrangères et de la défense, mes chers collègues, Bruno Retailleau, président du groupe de liaison sur les chrétiens et les minorités au Moyen-Orient, m'a demandé de l'excuser, ayant dû retourner dans son département.

Il m'a demandé de vous rendre compte de la visite que nous avons effectuée avec Michel Boutant, ici présent, et Jacques Le Nay, en Irak et au Liban, du 5 au 10 janvier 2018.

Tout d'abord, merci, monsieur le ministre, d'avoir contribué à lever l'interdiction initiale des autorités irakiennes de nous rendre au nord de l'Irak, dans la plaine de Ninive, en passant par le Kurdistan. Cette interdiction était et est toujours motivée par les vives tensions entre le gouvernement central et la région autonome du Kurdistan, après le référendum sur l'indépendance.

Ne pas nous rendre dans cette partie du territoire où sont concentrés les chrétiens et d'autres minorités, comme les Yézidis, aurait fait perdre beaucoup d'intérêt à notre mission. Nous avons pu finalement passer par Erbil, mais avec l'engagement de ne pas rencontrer les autorités kurdes. Cette limitation était regrettable – bien que nous nous y soyons pliés.

L'objectif de ce déplacement était triple.

En premier lieu, il s'agissait de manifester l'intérêt et la solidarité du Sénat pour les communautés chrétiennes et les autres minorités d'Irak, victimes depuis longtemps des persécutions et, plus récemment, des crimes et exactions de Daech.

En deuxième lieu, il convenait d'évaluer les conditions du retour des réfugiés et déplacés du Kurdistan dans leurs villes et villages de la plaine de Ninive.

Enfin, nous devons visiter un certain nombre des réalisations d'ONG françaises, en partie financées sur les crédits du fonds de soutien que gère votre ministère.

Lors de ce déplacement, nous avons pu avoir des entretiens avec les autorités civiles et religieuses irakiennes et libanaises au plus haut niveau, rencontrer les acteurs locaux et dialoguer tant avec les familles chrétiennes encore réfugiées ou candidates au départ qu'avec celles qui se réinstallent dans leurs villes et leurs maisons, dans la plaine de Ninive.

Le groupe a également eu des entretiens avec les représentants des communautés yézidiées et shabaks, ainsi qu'avec des associations qui rassemblent chrétiens et musulmans. Un rapport complet sur notre mission sera prochainement publié mais, d'ores et déjà, nous voulions vous faire part des six principaux enseignements.

En premier lieu, l'élimination de Daech dans sa dimension quasi-étatique et territoriale constitue bien sûr un point indéniablement positif, mais ne signifie pas l'éradication de la menace. Ses combattants n'ont pas tous été neutralisés ou arrêtés. Des cellules dormantes existent et de nombreux combattants ou activistes se sont « rasé la barbe » et fondu dans la population, dont il faut rappeler qu'une partie a soutenu l'organisation. Pour autant, ils sont toujours là. Le mode opératoire s'est modifié, se traduisant par une recrudescence des attentats sur le sol irakien. J'en veux pour preuve les trois attentats qui ont frappé Bagdad juste après notre départ. L'Europe et les alliés de l'Irak, dans cette lutte, sont plus que jamais des cibles potentielles.

Deuxième constatation : si une partie des populations déplacées est de retour, cela ne signifie pas que les conditions pérennes de sa réinstallation soient assurées, en particulier la sécurité et la gouvernance.

Ni l'une ni l'autre ne paraissent suffisamment assurées par le gouvernement central de l'Irak. Le sentiment qui domine est celui d'une grande fragilité, et donc du besoin de consolidation de la situation dans ses différentes composantes, sécuritaires comme politiques.

Ce retour concerne bien sûr les réfugiés qui n'avaient pas quitté l'Irak, mais aussi qui avaient choisi l'immigration. Aussi, monsieur le ministre, quelles sont les actions conduites par la France pour l'aide au retour ? Le groupe de liaison aimerait avoir une réunion de travail approfondi avec les services du ministère pour apprécier ces actions et voir les évolutions possibles.

Troisième constatation : la stabilité et la sécurité passent, pour l'Irak comme pour le Liban, par la tenue, en 2018, d'élections démocratiques, libres et transparentes dont les résultats seront déterminants. La question du statut des différentes composantes de la nation sera l'une des clés du futur de l'Irak et du maintien de sa diversité ethnique et culturelle. Le passage d'un statut d'inégalité, où certaines communautés sont tolérées, à celui d'une citoyenneté pleine et entière, est un enjeu essentiel pour la reconstruction de l'Irak. Il constitue une revendication ancienne et permanente de ces communautés. Peut-être pourrez-vous nous dire un mot de l'action de la France dans ce domaine.

Le quatrième point, évidemment central concerne la réconciliation, qui présuppose que justice soit rendue. Parmi les questions posées, celle du jugement des combattants étrangers est particulièrement d'actualité : où, comment et par qui ? Nous aimerions connaître la position de la France sur ce sujet.

Cinquième remarque : dans le contexte de la reconstruction, l'aide et le soutien de la communauté internationale sont particulièrement importants. Les conférences internationales pour la reconstruction qui sont annoncées à Koweït en février pour l'Irak, et à Rome et Paris pour le Liban – conférence du Cèdre – devront prendre en compte les intérêts de toutes les parties et de toutes les composantes de ces pays sur une base objective. Comment la France se positionne-t-elle notamment avec les autorités sur ce point ?

Enfin, dernière constatation, la France est présente dans la plaine de Ninive, au travers d'ONG remarquables, dont les actions sont en partie financées par votre ministère. Ces actions ne pourraient-elles revêtir un caractère plus officiel, soit au niveau de l'ambassade, soit au niveau du consulat général d'Erbil ? Il nous a semblé que, de ce point de vue, la visibilité de notre pays méritait d'être améliorée.

Sans doute le prochain déplacement du Président de la République en Irak sera-t-il l'occasion de témoigner sur place de la présence française – et s'il va à Mossoul encore davantage.

Je vous remercie.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. –
Merci.

Je tiens à vous redire tout le plaisir que j'ai à chaque fois que je suis auditionné par votre commission.

Je suis heureux d'entendre les premiers résultats de la mission effectuée par le groupe de liaison sur les minorités et les chrétiens au Moyen-Orient.

Je suis pour ma part convaincu de l'utilité de cette diplomatie de terrain, qui complète opportunément la diplomatie officielle que je suis amené à mener.

Je veux vous dire aussi que la situation des minorités religieuses, d'une manière générale, et chrétiennes en particulier, est une préoccupation ancienne de notre politique étrangère.

On ne peut traiter cette question sans se référer brièvement à l'Histoire. Les membres du groupe la connaissent certainement, mais il faut la rappeler. La protection de ces minorités est en effet un sujet sur lequel notre diplomatie s'inscrit dans un temps long. C'est un domaine dans lequel le passé nous oblige.

Cette relation remonte au traité des Capitulations, conclu en 1536 entre le roi François Ier et le sultan Soliman le Magnifique. Dans le cadre de l'alliance franco-ottomane, la France s'est vue reconnaître le droit et la responsabilité de la protection des chrétiens de l'Empire ottoman. C'est dans ce cadre que la France est devenue un acteur majeur au Proche-Orient et que les congrégations françaises ont été nombreuses à ouvrir des institutions sociales ou éducatives au service des chrétiens d'Orient.

Je veux aussi rappeler le succès remarquable de l'exposition sur les chrétiens d'Orient à l'Institut du monde arabe. J'ai eu l'opportunité de la visiter : elle montre bien la sensibilité française à l'égard des chrétiens d'Orient dans l'Histoire.

Cet héritage, dont nous sommes porteurs, s'est enrichi au fil du temps d'autres affinités. Je pense en particulier aux communautés juives du Moyen-Orient, arrimées à l'espace francophone par le réseau d'enseignement de l'Alliance israélite universelle fondée en 1860 à Paris par Adolphe Crémieux.

Je pense également à l'amitié particulière qui nous lie au peuple kurde, renforcée par la fraternité d'armes contre Daech. Cette amitié a guidé au cours des derniers mois les efforts impulsés par le Président de la République pour accompagner une reprise du dialogue entre Bagdad et Erbil, après la crise ouverte par le référendum kurde d'indépendance du 25 septembre dernier.

J'ai eu l'occasion de m'y rendre et de rencontrer le président Barzani pour lui dire que nous ne souhaitons pas qu'il s'engage dans une telle aventure. Il l'a fait cependant et a, du coup, un peu disparu de la scène, remplacé par son cousin, également appelé Barzani, qui a été nommé premier ministre.

Les deux premiers ministres, MM. al-Abadi et Barzani, se sont rencontrés cette semaine. Tout laisse à penser que nous connaissons de nouvelles avancées dans ce domaine. Je rencontrerai demain à Davos le premier ministre Barzani pour établir avec lui des liens nouveaux. Il semble que les choses aillent mieux dans son pays.

Dans le cours de cette longue histoire, l'émergence de Daech a constitué un tournant – à dire vrai dire une rupture. L'organisation terroriste, vous le savez, a particulièrement ciblé dans ses exactions les minorités religieuses d'Irak et de Syrie - chrétiens de toutes confessions, Yézidis, Shabaks, Mazdéens. La destruction fait partie intégrante de son projet totalitaire. L'exode provoqué par ce choc aboutit à ce résultat que l'on aurait pu croire impossible il y a dix ou quinze ans : l'épuisement de communautés millénaires au centre même de leur histoire.

Chacun pense ici bien sûr au calvaire de milliers de femmes yézidies, vendues sur des marchés d'esclaves, violées, livrées à la tyrannie de brutes djihadistes. J'ai reçu au Quai d'Orsay l'une de ces survivantes, Mme Nadia Mourad, dont le témoignage a ému le monde. Son sort a été partagé par de nombreuses autres femmes. Certaines sont mortes ou ont disparu. Les autres essaient, avec les difficultés que l'on imagine, de se reconstruire.

On débat, avec une compréhension qui, parfois, m'étonne, de la question des « revenants ». Ceux qui se rendaient à Mossoul ou à Raqqa n'y allaient pas pour faire du tourisme ! Je l'ai déjà dit sous la mandature précédente : ceux qui combattaient avec Daech étaient et sont nos ennemis, quelle que soit leur nationalité. Je le répète, car j'entends et je lis des choses qui m'étonnent sincèrement.

Daech, dans son entreprise de table rase culturelle, n'a pas ciblé que les hauts lieux du patrimoine préislamique – Palmyre ou Hatra, pour ne citer que les plus emblématiques. Le patrimoine chrétien, souvent très ancien dans cette région qui est le berceau du christianisme, a également été visé. Je pense au monastère Saint-Élie de Mossoul, le plus ancien d'Irak, démantelé à coups de bulldozer. Je pense aussi au monastère des saints Behnam et Sarah, près de Qaraqosh, dynamité en 2015, et à tous les lieux de culte détruits ou profanés dans la région.

La rage iconoclaste de Daech ne s'est pas cantonnée aux minorités. Les tombes des prophètes Jonas et Daniel, communs aux trois monothéismes, des mosquées anciennes, des sanctuaires soufis, des sépultures islamiques ont également été saccagés.

Mais, dans le cas des minorités, ce sont les communautés elles-mêmes que l'on a cherché à effacer, avec leur patrimoine. De fait, c'est toute une trame humaine, tissée au cours des siècles, qui se trouve aujourd'hui déchirée, effilée, rapiécée. Je pense en particulier à la

plaine de Ninive, au Nord-Est de Mossoul, naguère exemplaire de la diversité irakienne. Berceau de la communauté assyrienne d'Irak, dont Qaraqosh est la « petite Jérusalem », elle abrite également des populations yézidiées et shabaks, ainsi que des Arabes, des Kurdes musulmans et une communauté chrétienne.

Avec l'offensive de Daech au printemps 2014, les minoritaires ont fui vers le Nord. Ceux qui n'ont pu le faire ont subi les exactions, les massacres et les déportations. Dès lors se pose la question de leur retour. J'y reviendrai.

Aujourd'hui, Daech est en passe d'être vaincue sous la forme territoriale. Je partage votre avis, monsieur le président : cela ne signifie pas que la menace ait disparu. L'organisation a renoué avec une forme de terrorisme asymétrique. Dans ce type de stratégie terroriste, les minorités et leurs lieux de culte représentent des cibles privilégiées. J'en veux pour preuves les attaques successives qui ont endeuillé la communauté copte d'Égypte, la plus importante – 8 millions à 10 millions de personnes – dans une église d'Alexandrie, le dimanche des rameaux, le 25 mai contre un bus de pèlerins dans la province de Minya, puis contre une église de la banlieue du Caire, le 30 décembre.

À chaque fois que je me rends au Caire, je tiens à rencontrer Sa Sainteté Tawadros II, le pape des Coptes. Il est très important de pouvoir conserver une relation directe avec lui. J'ai ainsi permis de renforcer la sécurité des chrétiens. J'espère avoir un échange assidu et régulier avec les autorités égyptiennes pour la protection des communautés chrétiennes d'Égypte, et conserver une relation très forte entre celles-ci et l'université islamique d'El Azhar. À chaque opportunité qui m'est donnée, je provoque des rencontres au Caire à cette fin.

Depuis 2014 et l'invasion de la plaine de Ninive par Daech, la France compte parmi les pays qui se sont le plus mobilisés en faveur des victimes de ces exactions. La France s'est beaucoup investie en matière de défense du pluralisme au Proche-Orient et au Moyen-Orient.

Cette mobilisation, il faut le souligner, s'est opérée sans discrimination, au profit de toutes les minorités menacées, y compris, parmi les musulmans, les chiites en pays sunnites et les sunnites en pays chiite, car il existe aussi des musulmans persécutés.

En République islamique d'Iran, où il reste contre toute attente une communauté juive iranienne, les chrétiens sont plutôt mieux traités que dans beaucoup de pays de la région, et les zoroastriens ont traversé les siècles, mais ce sont les musulmans hétérodoxes qui sont réprimés.

Notre politique dans ce domaine se veut inclusive, fidèle à notre histoire et conforme à notre conception universaliste des droits de l'homme, dans une région où cette conception ne fait pas consensus.

Comme l'a rappelé le Président de la République lorsqu'il a inauguré, le 25 septembre dernier, l'exposition sur les chrétiens d'Orient en compagnie du président Aoun : « *Partout où des minorités défendent leur foi, la France est à leurs côtés (...) parce que nous croyons au pluralisme* ».

Si nous nous mobilisons ainsi, c'est pour trois raisons essentielles, et d'abord par fidélité envers des populations historiquement proches de nous et de notre culture, souvent

francophones, par cohérence également avec notre approche universaliste des droits de l'homme, enfin parce que nous sommes convaincus que la diversité humaine, religieuse et culturelle est une part essentielle de l'identité du Moyen-Orient, et qu'il ne sera pas possible d'assurer la paix et la stabilité dans cette région si cette diversité se délite ou disparaît. C'est d'ailleurs une des dimensions de notre soutien au Liban.

C'est dans cet esprit que la France s'est employée, dès 2015, à mobiliser la communauté internationale sur la question des minorités, parallèlement à notre combat contre Daech.

La France a d'abord profité de sa présidence du Conseil de sécurité, sous le quinquennat précédent, pour convoquer une réunion extraordinaire au niveau ministériel, le 27 mars 2015. Nous avons initié sur cette question, en septembre 2015, une conférence internationale à Paris, coprésidée par la Jordanie. Le but est d'internationaliser la question des minorités chrétiennes au Moyen-Orient. Cela semble évident *a priori*, encore faut-il qu'un État s'y emploie. C'est ce que nous avons fait.

De cette réflexion est sorti un plan d'action qui fait désormais référence et autorité. Il énonce les mesures à prendre dans les domaines humanitaire, politique, patrimonial et judiciaire, pour créer les conditions d'un retour des membres de ces communautés.

L'Espagne en a organisé le suivi avec la conférence de Madrid en mai 2017. La Belgique prépare une nouvelle conférence qui se tiendra au premier semestre 2018.

Par ailleurs, un fonds de soutien aux victimes des violences ethniques et religieuses au Moyen-Orient a été créé en 2015. Il appuie des projets mis en œuvre notamment par des ONG françaises au profit des communautés menacées. Il contribue à assurer une présence et une visibilité de notre pays au sein de ces communautés.

Ce fonds a déjà engagé 15 millions d'euros sur 60 projets, principalement sur l'aide humanitaire, mais aussi en faveur de mesures visant au déminage et, plus spécifiquement, à l'égard des Yézidis. Il reste 5 millions d'euros à engager en 2018. J'ai demandé que soient rapidement déterminées les modalités de la poursuite de notre aide.

J'ajoute que nous avons pris des initiatives en faveur du patrimoine du Moyen-Orient. Le président Hollande avait présidé une conférence internationale à Abou Dhabi en décembre 2016, sous la coprésidence de la France et des Émirats arabes unis. Ceci a débouché sur la création du Fonds d'aide à la rénovation du patrimoine détruit dans les zones de conflit (ALIPH), qui pourrait permettre un redressement des œuvres touchées par les combats, en particulier dans la zone où vous vous êtes rendus.

Depuis 2014, la situation sur le terrain a considérablement évolué. Elle s'est améliorée dans la plaine de Ninive depuis la reprise de Mossoul. À Qaraqosh, 50 % de la population est revenue. La campagne de déminage est achevée, mais nous devons poursuivre et amplifier notre effort de stabilisation en direction des régions d'origine des minorités qui sont souvent celles où les destructions ont été les plus importantes, où le taux de retour est le plus faible et où le combat pour le déminage reste la première urgence, notamment dans la région du mont Sinjar, zone yézidie.

À titre d'exemple, depuis 2016, avec notre appui financier, près de 2 000 engins explosifs ont été détruits ou retirés sur une surface couvrant 750 000 m² à Sinuni et dans 23 villages alentour, bénéficiant directement aux résidents yézidis.

Il s'agit plus largement de garantir aux populations locales un retour en toute sécurité dans leurs zones.

Vous l'avez indiqué, une conférence aura lieu en février au Koweït, consacrée à la reconstruction de l'Irak. J'y serai moi-même présent. Le Président de la République a déjà décidé de doubler nos crédits de coopération en faveur de l'Irak.

Je me permets de faire à cet égard quelques observations par rapport aux interrogations de Dominique de Legge. Il importe que les élections irakiennes se déroulent dans les meilleures conditions. Je ne suis pas certain, aujourd'hui, alors qu'on pouvait le penser il y a encore quelque temps, de la victoire du premier ministre al-Abadi. L'accord passé avec le mouvement de mobilisation populaire a en effet été rompu, et si ce mouvement rejoint Nouri al-Maliki, on risque de très mauvaises surprises.

Il faut également que l'aide internationale à la reconstruction pour l'Irak puisse être rapidement mobilisée et visible de l'ensemble de la population, afin d'éviter que, par désespoir, les sunnites, se sentent non reconnus et ne tombent dans une nouvelle forme de terrorisme. Il est urgent d'agir. La France jouera son rôle.

Après avoir donné pour la guerre, il faut aussi donner pour la paix. C'est là une démarche marchande qui ne constitue pas ma première préoccupation, mais cela vaut la peine de le rappeler.

Il faut rapidement envoyer des signes très forts en matière de dispensaires, de déminage, d'eau potable, pour permettre aux minorités de réinvestir leurs lieux de vie et retrouver la sérénité. C'est possible, mais il faut que chacun y consacre suffisamment.

Pour ce qui concerne la reconstruction, nous veillons que nos crédits puissent être affectés à des projets liés aux villes chrétiennes de Karamlech et Qaraqosh, en soutenant les micro-entrepreneurs, la création de dispensaires ou d'écoles. Le centre de crise et de soutien du ministère des affaires étrangères est très vigilant à cet égard. J'ai bien noté votre observation sur l'insuffisante reconnaissance des ONG françaises. Je vais me pencher sur ce point car, lors de mon déplacement au Koweït, il est également prévu que je me rende en Irak rencontrer les autorités et leur apporter une forme de soutien.

Une nouvelle période s'ouvre donc en Irak, et peut-être en Syrie.

La Syrie connaît actuellement une période très grave. On se trouve confronté à trois risques majeurs. Le premier, c'est l'entrée des Turcs dans Afrine, qui compte 400 000 habitants, dont des Kurdes du PYG. Certains de vous connaissent bien les « différentes nuances de Kurdes ». Il existe des Kurdes irakiens, iraniens, syriens, plus ceux du PKK. Tout cela ne forme pas un ensemble homogène. Cette pénétration se fait manifestement avec la complicité des Russes. On ne sait pas jusqu'où, mais c'est très préoccupant.

Par ailleurs, dans la zone de Ghouta Est, le régime encercle les populations de l'intérieur.

Enfin, dans la zone d'Idlib, qui compte 2,5 millions d'habitants, les bombardements de l'armée de Bachar al-Assad ont commencé, avec le soutien des Russes, par voie aérienne. On dénombre trois zones de conflit. Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire lors de l'une de mes dernières auditions, une fois Daech éliminé ou partiellement éliminé, d'autres conflits sous-jacents vont apparaître. On le voit entre les Turcs et les Kurdes, mais il y en aura peut-être entre Turcs et arabes ou entre le Hezbollah et Israël.

Nous sommes devant une situation particulièrement difficile, la zone nord-est étant tenue par les Kurdes des forces démocratiques syriennes (FDS) avec le soutien de la coalition.

Par ailleurs se tient demain à Vienne une réunion de la dernière chance, sur la base du processus onusien, avant que ne se retrouve à Sotchi, le 29 de ce mois, une conférence nationale syrienne supposée représenter l'ensemble des acteurs syriens, sélectionnés par le régime et par les Russes.

Il s'agit d'une semaine cruciale. Nous-mêmes – cela semble maintenant semi-officiel – avons tenu une réunion hier soir avec Rex Tillerson, Boris Johnson et les ministres des affaires étrangères saoudien et jordanien pour essayer d'avancer sur une position commune, afin d'aider M. de Mistura, négociateur des Nations unies, à avancer dans les jours qui viennent. Nous allons essayer de la faire partager à d'autres partenaires.

Il est indispensable que le règlement politique irakien comporte une solution inclusive intégrant l'identité des communautés chrétienne, yézidie, kurde et sunnite. Je crois qu'ils y sont prêts. C'est la logique que veut développer M. al-Abadi. Il faudra que la solution politique fasse place à l'ensemble des communautés, kurdes ou chrétiennes, qui ont été habilement utilisées par Bachar al-Assad pour monter qu'il était ouvert. Je le dis comme je le pense. Peut-être n'avaient-elles pas le choix, mais cela signifie que tout le monde peut retrouver sa place dans un processus politique cohérent.

Nous nous sommes mis d'accord sur des élections mises en œuvre sous l'autorité des Nations unies, une réforme de la Constitution qui permette l'existence d'un premier ministre fort, dans le respect de la représentation des différentes communautés, et des mesures de confiance afin que tout se déroule dans un environnement impartial.

Tout cela sera rendu public dans les heures qui viennent.

J'ajoute, s'agissant des questions liées à l'asile, que nous avons réalisé un effort particulier en faveur de l'acceptation des minorités venues de Syrie. Le 14 mars dernier, un protocole a été signé entre le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur, la communauté de Sant'Egidio et la conférence des évêques de France, afin d'intensifier cet effort, l'assortissant d'un accueil supplémentaire.

Je considère qu'aux yeux de la France, l'avenir des chrétiens d'Orient et des autres minorités est en Orient, dès lors que leur sécurité est assurée. Cela signifie que leur avenir est aux côtés de leurs compatriotes musulmans. Notre action en leur faveur est donc inséparable de nos efforts pour accompagner l'émergence d'un islam ouvert et tolérant, compatible avec les libertés publiques et une conception universaliste des droits de l'homme.

Aussi est-il indispensable d'associer les chrétiens d'Orient et les autres minorités à nos initiatives. Rien ne serait pire que d'agir d'une manière qui fasse apparaître les minorités comme étrangères dans leur propre pays.

Un mot des minorités chrétiennes. Dans le Golfe, j'ai été extrêmement surpris, un jour que je me rendais à Riyad, d'y avoir été précédé par le patriarche maronite de Beyrouth, qui a été accueilli par le prince ben Salmane avec tous les honneurs dus à son rang. C'est la première fois que cela arrivait.

Il s'agit, dans les évolutions que veut initier le prince héritier d'Arabie saoudite pour découpler la monarchie du wahhabisme, d'un acte fort et extrêmement médiatisé.

Je suis également frappé de voir que d'autres, dont le Qatar, adoptent une politique de mieux-disant dans le dialogue interreligieux. Ce sont des éléments plutôt favorables pour la suite.

En ce qui concerne le Liban, notre position n'a pas changé : nous maintenons les accords de Taëf et la répartition des responsabilités des uns et des autres afin de maintenir dans ce pays les communautés chrétiennes, qui tiennent toute leur place dans l'ensemble compliqué, mais à nouveau stable, que forme ce pays.

Trois conférences internationales sur le Liban vont avoir lieu, une à Rome sur la question militaire, une sur les réfugiés et une autre à Paris concernant les enjeux économiques. La France sera présente à ces trois conférences, qui font suite au psychodrame qui s'est déroulé au moment du séjour de M. Hariri à Riyad.

S'agissant des « revenants », nos positions n'ont pas changé. Elles sont finalement assez simples, même si elles vont peut-être être amenées à bouger pour des raisons militaires et politiques.

Les combattants de Daech prisonniers en Irak – hommes ou femmes – sont soumis à la justice irakienne. Nous estimons que ceux qui ont combattu contre un pays doivent être jugés là où ils ont combattu. C'est un principe de base.

Je sais que la peine de mort s'applique en Irak. J'ai comme tout le monde appris qu'un réfugié allemand avait été condamné à mort. Il y a aujourd'hui dans le monde 14 Français condamnés à mort. On les suit de très près.

En Irak, la relation que nous avons avec M. al-Abadi fait qu'on lui dira notre posture à cet égard, même si la justice irakienne est indépendante. Les prisonniers qui se trouvent en Irak sont suivis de très près par notre consul général à Bagdad.

Le problème en Irak – comme ce sera le cas en Syrie – est celui des enfants. Ils bénéficient de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Nous en avons rapatrié plusieurs, en particulier les enfants de la famille de Mme Boughedir, qui a conservé avec elle sa fille de six mois. Ils sont suivis par un juge des enfants et une procédure spécifique leur est appliquée.

Il y aura sans doute d'autres prisonniers, les combats n'étant pas tout à fait terminés territorialement.

Pour la zone de Raqqa, tenue par les FDS et soutenue par la coalition, les choses sont plus compliquées. Il y a là plusieurs combattants français prisonniers, dont des familles et une soixantaine d'enfants en bas âge. Il s'agit d'une zone non stabilisée, où nous ne sommes pas présents militairement. Nous estimons que, pour l'instant, c'est au Comité international de la Croix-Rouge de s'en charger. Nous sommes en relation avec eux pour identifier les lieux où se trouvent des combattants français qui, pour certains, passent par des avocats, en relation avec leur famille, en France, et se manifestent auprès des médias français. C'est ce qui expliquait mes interrogations au début de mon propos.

Nous veillons à ce qu'ils ne soient pas victimes de sévices et qu'ils puissent ensuite entrer dans une procédure judiciaire. Si des enfants sont identifiés, c'est le Comité international de la Croix-Rouge qui met en œuvre la CIDE.

Toute la question est de savoir si l'ensemble des acteurs vont trouver ou non une solution de judiciarisation, ce qui soulève d'autres questions.

En effet, s'il existe un outil de judiciarisation potentiel, cela signifie qu'on est en train de créer l'embryon d'un État partiel en Syrie. Or, le processus politique n'a pas commencé. Cela fera partie du dispositif politique. Dans l'intervalle, c'est le Comité international de la Croix-Rouge qui doit remplir les deux missions.

Voilà où nous en sommes.

M. Christian Cambon, président. – Merci de vos propos, monsieur le ministre, ainsi que pour votre franchise, à laquelle la commission est habituée.

Merci d'avoir rappelé les grands axes que la France s'est fixés pour aider les chrétiens d'Orient et assurer la pérennité de l'action du Gouvernement en la matière. Toutes les minorités font l'objet de la même attention de la part de la France. Tout est fait pour favoriser la mise en sécurité de ces communautés, aussi modestes soient-elles, et sauvegarder leur patrimoine.

Nous avons reçu un certain nombre d'autorités au Sénat : cette action est certainement appréciée et nous l'encourageons.

Il a été intéressant de resituer les drames que subissent les chrétiens d'Orient dans le contexte irako-syrien dont vous venez de nous dire qu'il connaît aujourd'hui même une évolution. Nous formons le vœu que les élections en Irak permettent de conforter M. al-Abadi, que nous avons reçu il y a quelque temps avec le président du Sénat. Tout le monde se souvient que M. al-Maliki n'a pas franchement aidé son pays à sortir des difficultés.

La parole est aux commissaires.

M. Michel Boutant. – M. le ministre a déjà répondu à la question principale que je souhaitais poser : Daech a conduit une guerre contre les minorités, en Irak comme en Syrie – chrétiennes, yézidiennes. Ces minorités ont cependant été fortement aidées par les Kurdes qui, globalement, ont également participé aux combats de libération, en particulier à Raqqa et à Mossoul.

On pouvait subodorer depuis quelques années déjà que le règlement du conflit contre Daech générerait vraisemblablement un autre conflit opposant les Kurdes à beaucoup d'autres. Nous y sommes !

Hier, au moment des questions d'actualité au Gouvernement, deux interrogations ont été soulevées. J'ai été assez surpris de l'embarras des réponses qui ont été apportées - pour ne pas dire plus. Je peux le comprendre à la lumière de ce que vous venez de dire.

En début d'après-midi, j'ai rencontré monseigneur Mayarati, archevêque d'Alep, qui était dans nos murs.

Il se plaignait que les convois humanitaires qui vont en Syrie, français en particulier, se rendent principalement - je cite ses mots - « *vers les terroristes* ». Je lui ai demandé ce qu'il entendait par « terroristes ». S'agit-il uniquement des djihadistes, des combattants de la Syrie libre ? Sa réponse a été pour le moins évasive. On ne sait pas trop...

J'ai demandé quels étaient les rapports entre la minorité chrétienne en Syrie et le gouvernement de Bachar al-Assad. Là aussi, la réponse a été plutôt évasive.

M. Ronan Le Gleut. – Monsieur le ministre, lors d'un déplacement au Caire, mi-décembre, j'ai eu le privilège d'être reçu par le pape des Coptes, Tawadros II, alors qu'il venait de refuser de recevoir le vice-président américain Mike Pence.

Le fait qu'il accorde à un sénateur français une audience de plus d'une demi-heure me semble révélateur de l'image positive de la France, mais aussi de l'attente que suscite notre pays de la part des populations durement éprouvées ces dernières années. Nous avons de fait un rôle à jouer.

Les Coptes d'Égypte ont infiniment souffert pendant la présidence Morsi. Aujourd'hui, le maréchal al-Sissi est leur protecteur, et le pape Tawadros II m'a clairement confirmé le soutien de sa communauté au maréchal al-Sissi.

Hélas, cela n'empêche pas les attentats sanglants, on l'a encore vu le 29 décembre dernier. Cela n'évite pas non plus les menaces plus diffuses, plus ciblées, en raison de la pénétration des Frères musulmans dans tout le tissu de la société égyptienne et dans tous les rouages de ce pays.

De quelle manière la France pourrait-elle aider ou aide-t-elle déjà ce pays ami et son président allié de l'Occident à lutter à la fois contre le terrorisme, mais aussi contre l'infiltration islamiste, qui s'opère à tous les échelons de la société égyptienne ?

M. Jacques Le Nay. – Beaucoup de choses ont été dites par Dominique de Legge, que j'accompagnais lors de la mission.

J'ai pu faire deux constats, tout d'abord dans la plaine de Nivive, après la rencontre de notre délégation avec le père Tabet et son comité de reconstruction de Qaraqosh, en présence de monseigneur Petros Mouche, archevêque syrien catholique de Mossoul et Qaraqosh, suivie de plusieurs visites aux familles de déplacés chrétiens réinstallés dans les habitations qui ont été réhabilitées.

Ce premier constat est selon moi très positif et encourageant, car il confirme une volonté de reconstruire une ville pillée et brûlée.

Le lendemain, 8 janvier, au camp d'Ashti II, à Erbil, nous avons rencontré le père Emmanuel et les familles déplacées de Mossoul. Ce constat est plus inquiétant à mes yeux. Ces familles, avec lesquelles nous nous sommes entretenus longuement, ont fui Mossoul,

craignant pour leur vie et surtout celle de leurs enfants. Leurs maisons sont actuellement occupées par des voisins qui leur signifient par téléphone qu'elles n'ont plus rien à faire à Mossoul. Pour rien au monde ces familles déplacées ne veulent y retourner et voient leur planche de salut dans un accueil pas les pays de l'Union, et plus particulièrement la France.

Cela soulève beaucoup d'interrogations, qui ne sont certes pas faciles à résoudre : que peuvent faire la France et l'Europe ? Vous avez répondu à beaucoup de ces questions. C'est une situation difficile que celle des réfugiés de Mossoul. Nous avons appris comment ils ont été persécutés, et nous voudrions savoir comment les sécuriser pour rentrer chez eux, malgré l'occupation de leurs maisons, mais aussi surtout comment justice sera rendue dans leur pays.

M. Hugues Saury. – Monsieur le ministre, même si j'ai bien entendu que l'avenir des chrétiens d'Orient est en Orient, dans le cadre des liens et de la protection multiséculaire de la France vis-à-vis de ces chrétiens d'Orient, des procédures particulières peuvent-elles être mises en œuvre pour les accueillir et faciliter les demandes de visas, notamment humanitaires ?

M. Jean-Yves Leconte. – Monsieur le ministre, je voudrais tout d'abord rendre hommage aux agents consulaires et à ceux de l'OFPRA qui étudient et reçoivent des visas humanitaires dans nos différentes représentations diplomatiques de la région.

N'y a-t-il pas un peu de frustration, une fois les dossiers considérés comme légitimes, à prendre connaissance des réponses très tardives du ministère de l'intérieur à propos de la délivrance des visas ? Combien de personnes ont-elles pu recevoir un visa et combien attendent une réponse, faute d'hébergement en France ?

Je sais que c'est un problème difficile, mais je ne crois pas qu'il soit très correct de laisser attendre une famille qui doit pouvoir légitimement venir en France. On me dit même que parfois, ces familles partent seules, sans avoir reçu de visa, dans la mesure où les réponses du ministère de l'intérieur n'arrivent pas.

Enfin, je suis toujours très gêné quand on parle des chrétiens d'Orient et des minorités. Il est vrai qu'ils ne sont pas majoritaires en chiffres, mais ce n'est pas la bonne expression, tant ils sont – comme les autres habitants du Moyen-Orient – des composantes essentielles et structurantes de la région et des États. On ne peut imaginer un Moyen-Orient sans eux. Je pense qu'il faut rester dans cette manière d'appréhender les choses.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je trouve l'observation finale de M. Leconte pertinente. Je crois l'avoir dit dans mon propos.

L'avenir des chrétiens d'Orient est en Orient, et ils constituent une composante essentielle de l'ensemble de cette région, puisque le christianisme s'est d'abord développé en Orient, qui était chrétien avant l'Occident. D'une certaine manière, les chrétiens d'Orient sont donc chez eux en Orient, peut-être même plus que les chrétiens d'Occident sont chez eux en Occident !

Jacques Le Nay évoquait ceux qui veulent venir en France. Je me souviens être allé deux fois à Erbil en plein milieu de la crise rencontrer des populations chrétiennes et yézidiennes, dans des camps de réfugiés, qui demandaient à venir en France.

On peut le comprendre, mais l'avenir des chrétiens d'Orient est précisément en Orient. Il nous faut donc tenir ce discours de manière extrêmement claire, et avoir les éléments d'accompagnement nécessaires pour ce faire.

En matière de visas humanitaires, le fait que des mesures soient prises pour accélérer le traitement des demandes d'asile à titre humanitaire par le ministère de l'intérieur constitue un débat politique central. Le souci du Gouvernement est d'accélérer les procédures de demandes d'asile. C'est en effet un droit. Or jusqu'à présent, les délais étaient extrêmement longs. Il faut les accélérer.

Il n'y a pas de discrimination religieuse dans l'attribution des procédures d'asile, mais une attention particulière est portée aux chrétiens. Le traitement des demandes irakiennes et syriennes se fait surtout à partir de Beyrouth. On y porte l'attention nécessaire, tout en étant très clair sur les fondamentaux que je viens d'exprimer.

Pour ce qui est de Karamlech et Mossoul, il s'agit d'une procédure de stabilisation de l'Irak. On est sur un triptyque stabilisation-réconciliation-reconstruction. Pour le moment, on est encore dans la phase de stabilisation. Il faut passer à la phase de réconciliation. J'espère que c'est en cours. Il faudra, après le Koweït, passer à la phase de reconstruction. C'est indispensable.

La France s'est en particulier engagée sur la reconstruction de l'université de Mossoul. C'est un symbole très fort pour lequel nous voulons nous mobiliser, mais c'est encore un peu tôt. Je comprends les réserves, après avoir été occupé par Daech pendant plusieurs années, de ne pas voir les chrétiens revenir à Mossoul. Je pense que la justice sera rendue, et tous les espoirs vont vers une stabilisation plus active et plus forte de la part de l'Irak. Souhaitons qu'il n'y ait pas trop d'intrusions iraniennes dans le dispositif. C'est aussi un risque avec la candidature de M. al-Maliki.

Monsieur Le Gleut, concernant l'Égypte, je suis en faveur de M. al-Sissi. On me le reproche d'ailleurs dans certaines instances. Je ne renie pas mon soutien à ce président. C'est d'autant plus clair que, lorsqu'il faut lui dire certaines choses, on le fait, par exemple, alors qu'il est dans une phase d'exagération dans le cadre de sa politique de répression.

Sur le fond, il est vrai qu'il assure à l'égard de la communauté copte une présence vigilante et agit symboliquement. Il est allé rendre visite au pape Tawadros II après les attentats, en dépit de ce que pouvaient dire les Frères musulmans. Il faut donc aider M. al-Sissi. Je le dis clairement : si l'Égypte était en miettes, la sécurité globale de l'ensemble de la région serait épouvantable. Il faut lui parler, le voir, échanger, l'aider, faire en sorte que nos entreprises s'y installent. L'Égypte compte 90 millions d'habitants...

M. Christian Cambon, président. – On l'a reçu ici à deux reprises.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je suis peut-être parfois trop actif de ce côté, mais c'est indispensable, y compris s'agissant du règlement du problème avec la Syrie. Il faut parler avec l'Égypte très régulièrement, même si l'on peut avoir des désaccords. Sur le fond, c'est tout à fait nécessaire.

Quant aux Kurdes, pour répondre à la question de Michel Boutant, ils ont été remarquables en Irak, à la fois dans leur accueil des communautés yézidiennes et chrétiennes, et

dans leurs capacités de combat pour la reprise de Mossoul. Ils ont également été remarquables en Syrie.

La coalition n'ayant jamais envisagé d'envoyer des forces au sol, il fallait bien des acteurs pour prendre Raqqa, d'où sont venus les attentats. Ce sont les FSD du PYG, à dominante kurde, qui ont été très actives.

Il faut aussi comprendre que la Turquie a besoin de sécuriser sa frontière. C'est aussi notre propre intérêt, même à l'égard des potentiels « revenants ». On parle souvent des Français, mais il en existe partout. À un moment donné, Daech a compté 15 000 combattants étrangers. Ils n'ont pas tous été neutralisés.

C'est une situation très compliquée, dans laquelle il faut assurer les Kurdes de notre soutien. Pour ceux d'Irak, c'est plus simple que pour ceux des FDS. La Turquie a besoin d'un minimum de sécurité. Il en va aussi de la nôtre. Nous sommes sur une ligne de crête qui n'est pas simple. Ma mission est de mener la discussion le mieux possible.

On parle aux Turcs, on parle au général Mazlum, « patron » des FDS, pour faire en sorte que cela aboutisse, avec des jeux tactiques très compliqués de la part de tous les acteurs sur place.

C'est pourquoi le fait d'avoir un accord avec les Saoudiens, les Jordaniens, les Américains et les Britanniques sur un projet politique sur la Syrie depuis hier soir est une bonne chose. Je ne sais s'il va aboutir, mais il a au moins le mérite d'exister et de pouvoir rallier d'autres partenaires, en parlant aux Turcs et à l'opposition syrienne.

Nous ne faisons pas du départ de Bachar al-Assad le préalable à toutes discussions. Le préalable, c'est d'aller aux élections, d'appliquer la résolution 2254 du Conseil de sécurité, de réformer de la Constitution, et d'échanger des signes de confiance, dans le domaine humanitaire en particulier.

Dans la zone contrôlée par le régime, nous travaillons, en matière humanitaire, avec les Nations unies, qui se chargent de l'organisation. Dans les zones rebelles, nous aidons les Nations unies afin d'éviter les zones tenues par les djihadistes, et nous apportons l'aide humanitaire directement aux populations civiles.

On a orienté depuis le début de la guerre tous les groupes terroristes vers la région d'Idlib, pour en faire une espèce de « réserve ». On y trouve en effet beaucoup de groupes plutôt orientés vers Al-Qaïda. Il y a dans cette région 2,5 millions d'habitants qui ne sont pas tous terroristes. La stratégie de Bachar al-Assad et des Russes a consisté à regrouper progressivement tout le monde dans cette zone.

Les combats les plus spectaculaires ont été ceux d'Ersal, à la frontière entre le Liban et Damas, menés par Al-Qaïda et Daech. L'armée libanaise a repris le territoire, et on a envoyé les combattants par cars dans la zone d'Idlib !

On justifie le fait d'empêcher l'aide humanitaire de parvenir dans ces zones pour empêcher Daech de prendre la relève d'Al-Qaïda, mais lesdites zones comportent aussi des populations civiles non kurdes.

M. Christian Cambon, président. – Merci, monsieur le ministre. Je crois exprimer le sentiment de chacun en renouvelant notre soutien aux efforts que vous déployez

pour faire entendre la voix de la de France et agir dans le sens de la paix dans une région qui en a bien besoin.

Je remercie également le groupe de liaison sur les chrétiens d'Orient, qui réalise un travail extraordinaire, aux avant-postes du Sénat, pour nous informer de ce qui se passe sur le terrain.

La réunion est close à 17 heures 45.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Gilbert Bouchet. – Monsieur le Président, mes chers collègues, Bernard Fournier, notre rapporteur, représente aujourd'hui le Président du Sénat à l'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la Mer Noire, à Tirana, et vous prie de bien vouloir excuser son absence. Il m'a demandé de vous présenter son intervention, ce que je fais bien volontiers.

Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de trois accords aériens bilatéraux conclus, en 2016, respectivement avec l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire.

À titre liminaire, je vous indique que le transport aérien entre la France et l'Ouzbékistan, ainsi qu'entre la France et le Kazakhstan, n'est actuellement régi par aucun accord bilatéral et que l'accord aérien franco-ivoirien que nous examinons a vocation à remplacer un accord de 1962, devenu obsolète en raison de l'évolution du droit international et européen.

Voyons tout d'abord le contenu de ces accords : ils sont très similaires et conformes au droit international et au droit européen de l'aviation civile. Ils reprennent pour l'essentiel les dispositions contenues dans le modèle d'accord aérien proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale. L'OACI est une institution spécialisée des Nations unies, créée par la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale et dont la mission principale est d'établir le cadre réglementaire mondial de la sécurité de l'aviation civile internationale ainsi que d'organiser les services aériens sur le plan économique. Ces trois accords consacrent tout d'abord la possibilité d'exploiter, respectivement avec chacun des pays concernés, les quatre premières « libertés de l'air » telles que définies par l'OACI : liberté de survol sans atterrir, liberté d'escale non commercial, ainsi que liberté d'embarquer ou de débarquer des passagers, du fret, du courrier

en provenance ou à destination de l'État qui a désigné le transporteur aérien, dans le cadre de l'exploitation d'un service agréé sur une route et des points d'escale spécifiés. En revanche, ils excluent classiquement le droit de cabotage, c'est-à-dire le droit, pour un transporteur aérien d'une partie, de transporter des passagers ou du fret d'un point à un autre sur le territoire d'une autre partie.

S'agissant du droit européen, la négociation de ce type d'accord par les États membres est désormais encadrée par un règlement de 2004, qui fait suite aux arrêts de la Cour de justice des communautés européennes de 2002, dits « de Ciel Ouvert » et à la consécration des principes de libre-concurrence et de libre-établissement. En application de la procédure de notification instaurée par ce règlement, la Commission européenne a jugé les trois accords examinés conformes au droit européen. D'une manière générale, le respect du droit européen est assuré par l'inclusion de clauses types qui sont notamment relatives à la désignation – celle-ci permet à un État membre de désigner tout transporteur européen, dès lors qu'il est établi sur le territoire de cet État membre, pour effectuer des services aériens autorisés par l'accord bilatéral concerné –, à la liberté pour les compagnies désignées de recourir à un prestataire de leur choix pour les services d'assistance en escale ainsi qu'à la sécurité. Ces accords contiennent d'autres clauses également classiques comme le principe d'égalité de traitement entre compagnies, la liberté pour une compagnie d'établir des agences commerciales sur le territoire de l'autre Partie, de procéder à des transferts internationaux de recettes et la liberté de fixation par les transporteurs de leurs tarifs. Selon la pratique courante française, des exemptions de droits de nature fiscale et douanière sur différents biens et services sont également prévues.

S'agissant de la sécurité des vols, conformément aux dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen, chaque partie peut demander des consultations au sujet des normes de sécurité adoptées par l'autre partie, une autorisation peut être suspendue ou révoquée en cas de non-respect des normes minimales et tout aéronef peut être soumis à une « inspection au sol » de la part de l'autre partie. En outre, les parties réaffirment leur obligation mutuelle de garantir la sûreté (la sûreté se rapporte à la protection des personnes, fret, installations et matériels contre des actes malveillants) de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite, conformément à leurs droits et obligations résultant du droit international et notamment des accords multilatéraux suivants : la convention de Tokyo de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, la convention de la Haye de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ainsi que la convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile et de son protocole complémentaire.

Voyons maintenant la situation de ces marchés aériens. S'agissant de l'accord entre la France et l'Ouzbékistan – pays de 32 millions d'habitants et 2ème économie d'Asie centrale –, le marché aérien est actuellement exploité par la seule compagnie Uzbekistan Airways. Le trafic direct était d'environ 23 000 passagers en 2017. Pour la saison aéronautique d'été 2018, il y aura deux fréquences hebdomadaires. Aucune compagnie aérienne française n'a pour l'instant manifesté son intérêt pour l'exploitation de cette liaison.

Cet accord devrait renforcer les conditions favorables au soutien et au développement du secteur touristique qui est une priorité nationale du Gouvernement ouzbek avec 2 millions de visiteurs par an et un chiffre d'affaires annuel de 170 millions de dollars. La position centrale de la France en Europe occidentale et le contingent actuel de touristes français, qui est le plus élevé des pays européens – plus de 8 000 en 2015 – devraient

permettre à la France de devenir le principal point d'embarquement touristique européen à destination de l'Ouzbékistan.

S'agissant de l'accord entre la France et le Kazakhstan – pays de 17 millions d'habitants, première économie d'Asie centrale et notre premier partenaire commercial en Asie central avec près de 4 Mds d'euros d'échanges commerciaux en 2017 – : cet accord était très attendu par le Kazakhstan et les droits négociés ont été rendus effectifs immédiatement après les négociations, compte tenu du projet d'Air Astana d'ouvrir une ligne aérienne directe entre Astana et Paris très rapidement, ce qui a été fait en mars 2015, plaçant les deux capitales à moins de 7 heures de vol, contre 11 à 15 heures auparavant. En 2017, le trafic direct sur cette liaison était de 30 000 passagers. Cette ligne compte trois liaisons hebdomadaires en été et deux en hiver. Aucune compagnie aérienne française n'a pour l'instant manifesté son intérêt pour l'exploitation de cette liaison.

Le Kazakhstan poursuit une politique de développement de ses compagnies aériennes. En 2015, Air Astana a ainsi annoncé l'acquisition de onze Airbus A320 et un nouveau terminal est en construction pour doubler la capacité de l'aéroport international d'Astana et la porter à 7,5 millions de passagers par an. En février 2016, un accord de partage de code a été signé entre Air Astana et Air France-KLM.

Enfin s'agissant de l'accord entre la France et la Côte d'Ivoire – pays de 23 millions d'habitants avec lequel nous avons des liens de longue date et qui est aussi notre 1^{er} partenaire commercial au sein de la zone Franc CFA ainsi que le 3^e en Afrique subsaharienne, 700 entreprises françaises y sont du reste implantées – : depuis 2010, le trafic direct entre la France et la Côte d'Ivoire a plus que triplé pour s'établir en 2017 à environ 380 000 passagers. Cette liaison est exclusivement opérée par des compagnies françaises, Air France et Corsair. Aigle Azur, également désigné en 2012, n'exploite pour l'instant aucun service. Pour la saison aéronautique d'été 2018, Air France exploitera quatorze fréquences hebdomadaires entre Paris CDG et Abidjan tandis que Corsair exploitera cinq fréquences hebdomadaires entre Orly et Abidjan. En octobre 2017, la compagnie Air Côte d'Ivoire a conclu un mémorandum de « partage de codes » avec Air France/KLM. Cet accord devrait également conforter la politique des transports volontariste de la Côte d'Ivoire qui souhaite notamment développer le secteur du tourisme.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Ces trois accords viennent en effet renforcer la sécurité juridique des transporteurs désignés par les parties, en leur offrant un cadre stable conforme aux normes internationales et européennes. Les nouveaux droits de trafic octroyés par ces accords devraient favoriser l'attractivité de la France, ainsi que le développement des relations bilatérales, notamment économiques.

À ce jour, seul l'Ouzbékistan a complètement achevé ses procédures internes permettant l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 28 juin 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

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

Situation au Yémen - Audition de M. Jérôme Bonnafont, ministre plénipotentiaire, directeur de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et de M. Patrick Maisonnave, ambassadeur, secrétaire général de la conférence humanitaire sur le Yémen (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 heures

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 19 juin 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 18 h 15.***Perspectives financières de l'assurance chômage 2018-2021 - Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, M. Jean-Michel Pottier, vice-président, et M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic**

M. Alain Milon, président. – Je salue amicalement le retour de notre collègue Bruno Gilles, avec un cœur neuf et une volonté intacte de travailler au sein de notre commission.

Le 4 avril dernier, nous avons entamé nos travaux sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel par une audition portant sur la réforme de l'assurance chômage. Nous accueillons à nouveau Patricia Ferrand, présidente, Jean-Michel Pottier, vice-président, et Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, pour la présentation des perspectives financières de l'assurance chômage pour les années 2018 à 2021. Cette audition s'inscrit dans le cadre de nos travaux sur les finances sociales, sur lesquelles notre rapporteur général présentera un rapport lors du débat d'orientation des finances publiques prévu le 5 juillet prochain. Notre commission examine les finances sociales dans le périmètre, défini par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), des administrations de sécurité sociale (ASSO). Plus large que celui retenu pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), il comprend l'Unédic.

La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques a introduit dans le code du travail un article L. 5422-25, indiquant que l'Unédic transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Ce même article prévoit un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 15 septembre, dont nous n'avons encore jamais été destinataires. Les perspectives de l'Unédic sont, quant à elles, publiées chaque année depuis 2015. Rendues publiques le 13 juin dernier, elles prévoient un déficit résiduel en 2019 mais une dette portée à 35 milliards d'euros, dont la décrue, envisagée à partir de 2020, suppose des excédents aussi substantiels que durables et ne peut qu'inciter à la prudence quant à des dépenses nouvelles ou à des diminutions de recettes.

Mme Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic. – Nous vous remercions pour cette nouvelle invitation. Les perspectives financières de l'assurance chômage ont effectivement été rendues publiques la semaine dernière, en application de l'obligation légale établie en 2015. En réalité, compte tenu de leur intérêt en matière de gestion, nous publions ces chiffres depuis la création de l'Unédic. Ils permettent à la fois de prévoir l'évolution du déficit et de la dette -ils apparaissent en cela fort utiles au Parlement comme au Gouvernement- et d'éclairer les différents facteurs explicatifs de l'équilibre financier de l'Unédic à moyen terme. Les partenaires sociaux peuvent ainsi prendre en considération ces déterminants pour alimenter la négociation et définir des axes de gestion.

Dans le contexte de la réforme en cours, le présent rapport légitime notre gestion responsable des dernières années. Les partenaires sociaux ont choisi, depuis le début des années 2000, de piloter l'assurance chômage dans une logique de moyen terme. Ce choix fut particulièrement mis à l'épreuve lors des années de croissance atone qui suivirent 2008, lorsqu'il fut décidé de préserver le niveau des allocations chômage et de ne pas augmenter les cotisations, assumant alors d'endetter le régime pour lui faire jouer un rôle de stabilisateur économique et social. Le pic de dette de 35 milliards d'euros, équivalant à onze mois de recettes fin 2018, sera atteint à la fin de l'année 2019 concomitamment à un régime à l'équilibre. Pour que la stratégie des partenaires sociaux fonctionne, il faut cependant que, en période de croissance, les excédents soient suffisants et, surtout, affectés au désendettement de l'Unédic. En 2020, le régime devrait être excédentaire de 1,6 milliard, puis de 3,6 milliards en 2021 : les moyens ainsi dégagés devraient participer au désendettement. En 2014, et plus encore en 2017 lorsque le retour de la croissance fut pressenti, les partenaires sociaux ont pris leurs responsabilités en modifiant, dans les conventions d'assurance chômage, les règles d'indemnisation, afin de renforcer la sécurité, la simplicité et l'équité du régime. D'importantes économies ont ainsi été réalisées : en année pleine, la réduction du déficit atteint 1,5 milliard d'euros.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour garantir l'avenir du régime d'assurance chômage, notamment un dynamisme économique suffisamment pérenne pour assurer le désendettement et des réformes nationales et européennes, qui accompagnent cet objectif. À titre d'illustration, l'ouverture du bénéfice de l'assurance chômage aux indépendants et aux démissionnaires pourrait coûter entre 280 et 570 millions par an selon nos estimations. Or, le projet de loi en cours de discussion au Parlement concerne pour partie les ressources du régime, dont nous nous inquiétons de la sécurisation. Les modalités de financement se trouvent profondément modifiées puisqu'une partie de la contribution sociale généralisée (CSG) viendra remplacer les contributions salariales : 35 % des recettes de l'assurance chômage dépendront ainsi du vote annuel de la loi de finances, condition qui fragilise la perspective d'un retour maîtrisé à l'équilibre si la CSG n'évolue pas au même rythme que la masse salariale. Cette disposition représente un point d'alerte pour les partenaires sociaux, alors que le document de cadrage exige d'eux un engagement sur une trajectoire financière pluriannuelle. Lors des débats à l'Assemblée nationale, les modalités d'élaboration et le contenu du document de cadrage ont certes été améliorés, mais insuffisamment ; le dynamisme et le volume de la CSG constituent toujours une interrogation. Par ailleurs, aux termes du projet de loi, l'État peut modifier comme bon lui semble, par décret, le montant de l'allocation forfaitaire des travailleurs indépendants et alourdir ainsi la charge de l'assurance chômage. Là encore, la prévisibilité de nos finances pourrait en pâtir. Il nous apparaît nécessaire que le texte clarifie, au cours de la navette parlementaire, le partage des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux s'agissant du fonctionnement du dispositif ou assigne aux indépendants un financement dédié comme une part fixe de CSG. Quant aux démissionnaires, il pourrait s'avérer utile de préciser, dans le cadre des conventions d'assurance chômage, la définition du caractère réel et sérieux du projet professionnel.

Au niveau européen, une réforme est en cours s'agissant des règles de coordination des régimes d'assurance chômage pour les travailleurs frontaliers, notamment, pour ce qui concerne la France, la Suisse et le Luxembourg. Les économies réalisables chaque année sont estimées entre 580 et 640 millions d'euros. Pensez que nous enregistrons un déficit annuel de 700 millions sur l'indemnisation des Français ayant travaillé à l'étranger, en raison des difficultés de coordination avec la Suisse et le Luxembourg ! La Commission européenne a annoncé une évolution rapide de ces règles, qui devraient être applicable avant les élections européennes de 2019. Nous nous en réjouissons !

M. Jean-Michel Pottier, vice-président de l'Unédic. – Les éléments du présent rapport étaient impatientement attendus par les médias économiques et sociaux ; nos chiffres -fiables- nourrissent en effet leurs analyses sur le marché du travail et la situation économique de la France. Le régime d'assurance chômage joue un rôle contra cyclique : quand l'économie se trouve en croissance, les cotisations augmentent mécaniquement et les indemnités reculent. Le régime dégage alors des capacités de remboursement de la dette. Vous l'aurez compris : en période de crise, le fonctionnement est inverse. Nos projections financières sont réalisées selon les règles applicables en matière de recettes et d'indemnisation. Bien entendu, toute modification les rend caduques... À cet égard, il me semble fort dommage que le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel remette chaque année le sort de la capacité de désendettement de l'Unédic aux mains du projet de loi de finances au lieu de suivre le document de cadrage pluriannuel.

Notre gestion se place sous le signe de la responsabilité. Ainsi, l'accord du 28 mars 2017 signé à l'issue de la dernière négociation a-t-il entériné notre décision de réviser les indemnités pour plus d'équité, en faveur notamment des salariés en contrat court. Nous avons également, à cette occasion, déploré les dépenses indues du régime : la compensation insuffisante entre régimes concernant les travailleurs transfrontaliers en Suisse et au Luxembourg et le fait d'assumer les deux tiers des dépenses de fonctionnement de Pôle emploi. Il me semblerait opportun de prévoir un partage équitable de ces frais entre l'Unédic et l'État. Hélas, la réforme en cours ne se préoccupe pas du sujet...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Votre rapport est concis, clair et optimiste, sous diverses réserves, sur l'évolution des comptes et de la dette de l'Unédic. Vous avez assumé votre choix de faire de l'assurance chômage, grâce à l'endettement, un instrument de stabilisation économique et sociale. Nous pouvons le respecter mais, sur le principe, un régime d'assurance chômage ne devrait-il pas afficher un solde structurel nul pour ne pas faire peser une charge sur les générations futures ? Or, l'Unédic dégage structurellement un déficit annuel de 1,5 milliard... Le retour à l'équilibre structurel représentera-t-il l'objectif de la prochaine négociation ?

S'agissant de la montée en puissance de la CSG, en lieu et place des cotisations salariales, dans vos ressources, avez-vous évalué le dynamisme comparé des deux recettes ? Ne conviendrait-il pas que les cotisations demeurent un financement majoritaire ? Enfin, ne vous semblerait-il pas judicieux que les comptes de l'assurance chômage soient examinés dans le cadre du PLFSS ?

Mme Patricia Ferrand. – Le désendettement de l'Unédic représente un objectif pour les syndicats de salariés, ce qui diffère d'un solde structurel nul, dont la perspective ne sera peut-être pas même évoquée lors de la prochaine négociation de la convention d'assurance chômage. Nous préférons parler de pérennité du régime... En ce sens, le désendettement est crucial car il pourra seul permettre à l'assurance chômage de jouer à nouveau son rôle de stabilisateur lors d'une période de crise. Dans cette perspective, quatre syndicats sur cinq ont accepté un recul important des droits au bénéfice des demandeurs d'emploi. La prochaine négociation se tiendra en 2020, alors que s'appliqueront la réforme dont nous discutons et le document de cadrage : adaptées aux nouveaux enjeux du marché du travail, les conditions d'exercice de l'Unédic auront donc changé et sa trajectoire financière sera pour partie décidée par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, l'enjeu ne pourra en être strictement financier, au risque d'oublier le rôle contra cyclique de l'assurance chômage.

M. Jean-Michel Pottier. – Le choix d'utiliser l'assurance chômage comme stabilisateur de l'économie est partagé par l'ensemble des partenaires sociaux. D'ailleurs, les cotisations patronales n'ont pas été augmentées afin de favoriser l'emploi. Toute hausse du coût du travail rend, en effet, plus délicat le retour de la croissance : l'augmentation des recettes peut avoir des effets pervers. Le dosage est en réalité complexe et, en ce sens, l'équilibre structurel du régime ne doit pas être recherché à tout prix. L'assurance chômage ne doit pas devenir un système par répartition !

Si les cotisations salariales sont remplacées par la CSG, un risque pèse, il me semble, sur les cotisations patronales. Imaginons, par exemple, qu'une embellie économique ensoleille la France dans cinq ans : l'État pourrait souhaiter réduire la CSG. En serait-il de même pour les cotisations patronales ? Le projet de loi de finances est le fait du prince ! Comment avoir confiance ? Je pourrais vous citer, comme administrateur de Pôle emploi, tant d'exemples d'engagements jamais tenus...

M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic. – Nous ne sommes pas encore experts en matière de CSG, mais nous nous acculturons progressivement... Les quelques analyses que nous avons menées en la matière indiquent que la CSG et la masse salariale évoluent, à moyen terme, de façon proche, mais que la CSG demeure plus cyclique. Sans remettre en cause un retour à l'équilibre à moyen terme, le changement de ressource le fragilise, sauf à assurer un niveau et une évolution strictement identiques.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Vous souhaitez donc, me semble-t-il, que les cotisations demeurent une source prépondérante de financement ? Quelle est votre opinion sur la possibilité d'examiner les comptes de l'Unédic en PLFSS ?

M. Vincent Destival. – En tant que parlementaires, vous voterez la quote-part de la CSG affectée par le projet de loi de finances à l'assurance chômage. Pour assurer votre information, le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport annuel avant le 15 octobre. Nous souhaiterions toutefois, pour que votre information soit complète, que notre rapport soit maintenu. Le texte, hélas, le supprime. Comment assurer, par ailleurs, la cohérence de la convention pluriannuelle signée par les partenaires sociaux, le document de cadrage et de la loi de finances votée par les parlementaires ? Quel sera désormais l'équilibre de gouvernance financière de l'assurance chômage ?

M. Jean-Michel Pottier. – Les représentants des entreprises au sein de l'Unédic souhaitent, vous l'aurez compris, une proportionnalité entre les cotisations patronales et les autres ressources.

M. Jean-Marie Morisset. – Alors que votre équilibre financier est encore fragile, vos recettes deviennent plus hypothétiques avec la CSG et l'allocation des travailleurs indépendants. Si le régime devenait excédentaire, ne craignez-vous pas que l'État ait la tentation de réduire la part de CSG affectée, tandis que les syndicats patronaux pourraient réclamer la baisse de leur contribution ? L'Unédic affiche certes un excédent pour les contrats à durée indéterminée (CDI), mais il enregistre, pour les contrats à durée déterminée (CDD) et l'intérim, un déficit de 6 milliards d'euros. Quelle est votre opinion sur l'instauration d'un bonus-malus pour les entreprises sur les contrats courts ? Par ailleurs, les indus ont crû d'un milliard d'euros en trois ans. Est-ce le fait de la mauvaise foi des déclarants ? Cette situation fragilise-t-elle le régime ? S'agissant enfin de l'intégration des démissionnaires et des indépendants au régime, le coût en était estimé par les experts, pendant la campagne

présidentielle, à respectivement 1,5 et 1 milliard d'euros. Depuis, un organisme indépendant bien connu l'a chiffrée à 2,7 et 2,1 milliards d'euros. Vous avez évoqué une fourchette comprise entre 280 millions d'euros et 570 millions. Pourquoi les estimations varient-elles autant ? Enfin, ressentez-vous les conséquences des ordonnances en matière de licenciement, qui devaient donner plus de visibilité aux entreprises ?

M. Jean-Louis Tourenne. – La gestion contra cyclique et non comptable de l'assurance chômage est une sage décision en ce qu'elle évite un recul trop affirmé du pouvoir d'achat des Français dans les périodes de crise, qui grèverait plus encore l'économie. Pourriez-vous nous préciser le montant de vos recettes et leur ventilation ? Quelle serait, par ailleurs, votre proposition pour assurer une pérennité et une évolution de vos ressources en adéquation avec vos besoins de financement et votre objectif de désendettement ? Vous avez évoqué avec sérénité le document de cadrage. Pourtant, ne porte-il pas atteinte au principe de souveraineté de la gestion paritaire ? La rumeur court d'une suppression, par décret, de la possibilité de cumuler allocation chômage et travail à temps partiel : auriez-vous davantage d'informations à nous communiquer ? Quelles en seraient les conséquences pour les intéressés ? Enfin, quelles modalités de financement de l'assurance chômage seront mises en œuvre pour les indépendants ? Figureront-ils sur une comptabilité séparée, puisqu'il n'y aura pas de cotisations ?

M. Dominique Watrin. – L'Unédic semble optimiste quant au désendettement du régime à moyen terme grâce au dynamisme de l'économie et aux mesures prises au niveau national et européen. Mais, depuis les années 2000, l'assurance chômage s'est endettée à cause du refus d'augmenter les cotisations patronales. Avec près de 45 % de ressources fiscales annoncés pour le financement de l'Unédic, ne basculons-nous pas insidieusement d'un mécanisme assurantiel à un système de prestations sociales ? Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne crée-t-il pas un dispositif incohérent, s'agissant des entreprises, en prônant à la fois la dissuasion des contrats courts et le maintien du niveau de recettes ? Je crains, pour ma part, un durcissement des règles de cumul et un renforcement des sanctions pour les salariés... Veillons à ce que l'équilibre économique ne conduise pas au déséquilibre social !

M. Michel Forissier. – Je regrette le manque de cohérence dans le fonctionnement de l'assurance chômage : le Parlement n'a nul rôle à y jouer, hormis en matière de garantie de la dette, alors que le Gouvernement dispose de pouvoirs bien supérieurs. Il ne devrait pas pouvoir élaborer un document de cadrage pour des accords autres que la convention pluriannuelle. Le Gouvernement est responsable de 48 % de la dette !

Mme Patricia Ferrand. – Globalement, les CDI sont excédentaires, les CDD et les intérimaires déficitaires. C'est d'ailleurs pour cette raison que le régime mutualisé existe. Depuis les années 2000, le marché du travail a connu une profonde mutation avec l'explosion des contrats de très courte durée. Pour plus de détails sur cette question, je vous renvoie à la deuxième partie du rapport sur les perspectives financières. Ces contrats très courts durent moins d'un mois et la plupart moins d'une semaine.

Lors des négociations de 2016 et de 2017, les partenaires sociaux n'ont pas voulu travailler sur un système de bonus-malus au niveau national mais sur un dispositif plus vertueux, les motifs de recours à des contrats courts étant très différents d'un secteur à l'autre. Ils ont donc voulu responsabiliser les partenaires des branches et leur faire partager les mêmes constats pour que le recours à ces contrats diminue. À l'heure actuelle, les contrats très courts

se concentrent dans trois ou quatre grands secteurs ; les problématiques du secteur médico-social sont très différentes de celui du spectacle ou de celui du service aux entreprises.

Dans ces contrats très courts, nous avons intégré la part qui revient aux intérimaires, qui est équivalent aux CDD, soit 20 millions de contrats par an. Or, un quart des missions d'intérim est inférieur à un jour !

Pour endiguer le nombre de contrats très courts, la responsabilisation des acteurs est sans doute plus efficace que des mesures nationales.

En fin d'année, les partenaires sociaux présenteront un bilan qualitatif des décisions prises dans les branches et le Gouvernement verra s'il met en place un bonus-malus. Aujourd'hui, nous n'avons aucune idée du système que pourrait proposer le Gouvernement et nous ne savons pas s'il serait financièrement neutre pour assurer la stabilité des ressources du régime. Entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 septembre 2020, le Gouvernement pourra modifier les règles du bonus-malus mais aussi les règles de cumul pour les personnes qui alternent des contrats de courte durée et des périodes de chômage.

En tant que présidente de l'Unédic, je rappelle que la convention de 2017 a mis en place des règles beaucoup plus équitables qu'auparavant, ce qui a permis de réaliser des économies. Des demandeurs d'emploi ont vu leurs allocations diminuer. La modification des règles de cumul -annoncée par le Gouvernement pour financer les nouveaux droits des démissionnaires et des indépendants- impliquera un changement de perspective des organisations syndicales, dont celle à laquelle j'appartiens. Depuis qu'un certain nombre d'évaluations ont été rendues publiques, dont la plus élevée se monte à 14 milliards, nous avons travaillé sur divers sujets, dont celui des démissionnaires. Ne faisons pas aux salariés de fausses promesses : ouvrir à la démission, c'est insécuriser les salariés s'ils n'ont pas de projet professionnel. Nous assumons donc tous les garde-fous que nous avons mis en place, afin de ne pas envoyer les salariés dans le mur et de sécuriser leurs parcours professionnels. Enfin, ouvrir à la démission tous azimuts, ce serait tuer la rupture conventionnelle.

Même si le projet de loi n'est pas suffisamment précis, nous sommes favorables à une comptabilité séparée pour les travailleurs indépendants : ainsi, la part de la CSG pourrait être exclusivement affectée à ce financement.

Vous estimez que le document de cadrage implique un recul de la gestion paritaire. Lorsque les partenaires sociaux ont entamé la négociation sur l'assurance chômage, ils ont unanimement dit leur volonté de conserver le régime assurantiel avec des droits financés par des cotisations, ces droits devant être considérés comme des revenus de remplacement des rémunérations perdues. La question de la gestion paritaire ne peut se résumer au document de cadrage. En outre, avec ce projet de loi, le Gouvernement a fait un autre choix. Pour les partenaires sociaux, la négociation est essentielle car ils estiment qu'ils sont au plus près du terrain et qu'ils connaissent la réalité vécue par les salariés et les demandeurs d'emploi. Le projet de loi remet en cause en filigrane la légitimité des partenaires sociaux, ce qui nous interpelle, d'autant que nous estimons qu'une gestion étatique serait trop éloignée des besoins sociaux. La question peut se résumer ainsi : est-ce que les partenaires sociaux sont à même de gérer et de négocier en pleine responsabilité et en pleine autonomie le régime d'assurance chômage ? Le document de cadrage prévoit une concertation en amont pour évoquer les enjeux de la négociation qui ne peuvent être, à notre avis, uniquement financiers. En outre, le régime d'assurance chômage est extrêmement volatile, car lié à la

conjoncture. Il peut rapidement redevenir bénéficiaire : la problématique est donc toute autre que pour les retraites ou la sécurité sociale.

M. Jean-Michel Pottier. – Les hypothèses financières ont été calculées en l'état de nos connaissances : des dépenses supplémentaires prévues, mais sans compensation, alors que de telles compensations seraient tout à fait normales. Dans l'accord national interprofessionnel du 22 février, les partenaires sociaux ont réclamé un financement par l'impôt pour payer le régime des indépendants. Or, pour l'instant, nous sommes dans un brouillard absolu : nous nous demandons si la gouvernance paritaire a encore du sens. Le document de cadrage ne nous rassure pas complètement, car la loi de finances s'imposera aux autres lois. Nous ne disposons donc d'aucune garantie sérieuse, stable et légale. La quote-part dont il est question dans le projet de loi ne change rien à l'affaire.

En ce qui concerne les contrats courts, le travail par branches professionnelles permet d'appréhender des réalités de terrain complètement différentes d'une branche à l'autre. À l'intérieur même d'un secteur, les situations varient considérablement selon les entreprises. Ainsi, pour les traiteurs, la seule analyse des chiffres permettrait de conclure que certains sont vertueux et d'autres pas. Mais il y a une grande différence entre les traiteurs de restauration collective et ceux qui assurent les mariages et les baptêmes : ces derniers ont une activité saisonnière et le nombre de repas peut varier en fonction de la météo. Dans le domaine médico-social, les contrats très courts sont dus aux remplacements des personnels absents. En outre, ces salaires sont le plus souvent payés par les collectivités avec un cadrage économique très contraint. Ne multiplions pas les difficultés dans ce secteur qui connaît déjà une situation tendue.

Enfin, le coût proportionnel des contrats courts par rapport au total des dépenses est le même depuis plus de 20 ans. En revanche, la durée des contrats courts a diminué.

Pour ce qui est de l'augmentation des indus, le rapprochement des fichiers a permis de mieux appréhender la réalité. Les indus sont donc repérés bien plus vite que par le passé : 70 % des indus sont ainsi récupérés dans l'année. L'Unedic a diligenté auprès de Pôle Emploi des audits pour mieux maîtriser les dépenses.

Le contrôle prévu sous l'égide du conseil d'administration de Pôle Emploi est extrêmement mesuré : il prévoit un accompagnement du contrôlé sur une période d'un mois et il permet le plus souvent d'orienter le contrôlé vers une demande d'emploi tandis que les collaborateurs de Pôle emploi sont incités à mieux accompagner les demandeurs d'emploi. Ce type de contrôle n'est pas intrusif. Et puis, pourquoi s'offusquer de contrôles qui ont lieu au bout de quelques mois, voire de quelques années alors que les salariés pointent deux à quatre fois par jour ?

M. Alain Milon, président. – Merci pour vos réponses.

La réunion est close à 19 h 30.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Table ronde des organisations représentatives des salariés autour de M. Philippe Debruyne, secrétaire confédéral chargé des questions de formation professionnelle et Mme Chantal Richard, secrétaire confédérale chargée des questions d'assurance chômage de la CFDT, M. Maxime Dumont, Mme Aline Mougenot et M. Michel Charbonnier de la CFTC, M. Jean-François Foucard, Secrétaire national en charge de l'emploi et de la formation, et Mme Laurence Matthys, responsable du service juridique, de la CFE CGC, MM. Denis Gravouil et Lionel Lerogeron, membres de la direction confédérale de la CGT et Mmes Karen Gournay, secrétaire confédérale et Angéline Ledoux de FO (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition 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.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Désignation des rapporteurs

La commission désigne les rapporteurs suivants sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Sont désignés :

- M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, pour les recettes et les équilibres généraux ;

- Mme Catherine Deroche, rapporteur pour l'assurance maladie ;

- M. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social ;

- Mme Elisabeth Doineau, rapporteure pour la famille ;

- M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse ;

- M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles.

Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation des rapporteurs pour avis

La commission désigne les rapporteurs pour avis suivants sur le projet de loi de finances pour 2019.

Sont désignés :

- M. Bruno Gilles, pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;

- Mme Chantal Deseyne, pour la mission Direction de l'action du Gouvernement – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ;

- M. Jean-Marie Morisset, pour la mission Egalité des territoires et logement – Hébergement et logement des personnes vulnérables ;

- Mme Nassimah Dindar, pour la mission Outre-mer ;

- M. René-Paul Savary, pour la mission Régimes sociaux et de retraite – compte d'affectation spéciale « pensions » ;

- Mme Corinne Imbert, pour la mission Santé ;

- M. Philippe Mouiller, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;

- M. Michel Forissier, pour la mission Travail et emploi.

La réunion est close à 11 h 35.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 40.

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

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

Mardi 19 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 5.

Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue au président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en notre nom à tous et de lui dire notre plaisir à le revoir après plusieurs semaines d'absence qui donnent à cette rencontre une saveur toute particulière.

Nous organiserons prochainement l'audition sur le bilan annuel du CSA mais, aujourd'hui, nous allons parler d'un texte législatif qui devrait être examiné en juillet par le Sénat. La semaine dernière, déjà, nous avons réuni deux tables rondes : l'une avec les directeurs des rédactions des médias audiovisuels et l'autre avec les directeurs de l'information de la presse écrite.

Nous serons heureux de connaître votre avis sur l'ensemble de la proposition de loi mais, bien entendu, ce sont les articles relatifs au CSA sur lesquels nous attendons de votre part une analyse précise.

Quels sont, selon vous, les médias « sous influence étrangère » évoqués dans le titre II, dont vous avez eu à connaître depuis que vous présidez le Conseil ? Lors de la dernière campagne présidentielle, avez-vous constaté que des médias diffusant en France avaient essayé d'influencer l'opinion publique avec des fausses informations et avez-vous examiné les possibilités juridiques de faire cesser ces agissements ? En outre, nous avons un grand débat entre nous sur la définition des « fausses informations ».

La semaine dernière, le représentant de France 24 nous a indiqué que si les autorités françaises interdisaient la diffusion d'un média étranger originaire d'un État autoritaire, celui-ci adopterait immédiatement des mesures similaires en représailles. Comment pourriez-vous prendre en compte ce risque qui relève autant des relations internationales que de la régulation audiovisuelle ?

Sur l'article 9, pensez-vous être bien préparé pour mener une forme de régulation du secteur du numérique, qui est nouveau pour le CSA ? Que pensez-vous plus généralement de l'économie générale de cet article ? Le CSA se retrouverait en position de formuler des « recommandations » qui, en raison du verrou posé par le statut des plateformes au niveau européen, ne seraient suivies d'aucune sanction possible, mais se situerait plutôt dans une pratique du *name and shame*. Je vous sais très investi au niveau européen sur ces questions et vous êtes à l'origine du groupe de travail qui a travaillé sur le sujet.

M. Olivier Schrameck, président du CSA. – Je suis heureux de me retrouver devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui est une interlocutrice de première importance pour le suivi des travaux de l'institution que je préside.

Avant de répondre à vos questions, je voudrais vous dire que je me trouve dans une situation un peu particulière. J'ai été absent quelques mois du CSA et cela ne fait qu'un peu plus de deux semaines que je suis revenu. Dans la corbeille du retour, j'ai trouvé ce texte : je n'ai contribué ni à sa rédaction, ni à son suivi, ni aux travaux de réflexion menés par les députés, puisqu'il s'agit d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, mais dont l'exécutif ne s'est pas désintéressé. Or, j'ai l'habitude de me présenter devant vous pour présenter des travaux dont j'assume la responsabilité.

Deuxième particularité : le collège du CSA n'a jamais débattu de ce texte. Je l'ai d'ailleurs dit à votre présidente il y a quelques jours : je ne peux donc en rien me faire le porte-parole d'une opinion du collège que je préside ; je ne vous livrerai que le fruit d'une réflexion personnelle car je n'ai pas non plus eu d'entretiens en tête à tête avec mes collègues.

J'en viens à vos questions.

En ce qui concerne les médias qui pourraient être concernés, j'ai noté les déclarations du chef de l'État, qui datent de quelques mois, et j'ai dit publiquement que nous serions particulièrement attentifs, notamment pour certains organes relevant de la sphère Internet comme le site *Sputnik* et la chaîne *Russia Today* (RT), laquelle s'est implantée en Grande-Bretagne assez tôt et plus tardivement en France. Nous observons attentivement cette chaîne ainsi que de son environnement numérique.

Je ne puis aller plus loin sur le sujet car il s'agit d'une proposition de loi en cours d'examen et qui sera soumise dans quelques semaines au collège du CSA. Comme je vous l'ai dit, je n'ai pas le droit de m'exprimer avant lui. En revanche, je vous confirme que le dossier est nourri semaine après semaine par les observations de la direction des programmes. Par ailleurs, il n'a pas encore été examiné par le groupe de travail « Droits et libertés » qui l'instruit avant de le soumettre au collège.

L'article 9, qui traite du numérique, est important et novateur et il répond aux souhaits du CSA. Nous appelons de nos vœux une régulation assouplie et complétée car l'environnement technologique et économique du monde audiovisuel a profondément changé depuis la dernière directive européenne de 2000, qui est d'ailleurs inspirée d'un texte de 1997.

La nouvelle directive vient d'être adoptée en trilogue et elle fera l'objet d'une finalisation littérale en novembre. Cette directive prévoit diverses novations : entreront dans la sphère de la régulation les acteurs numériques, les sites sociaux, les plateformes de vidéos et les plateformes en ligne, c'est-à-dire le streaming. Le champ de la régulation va donc considérablement s'élargir. L'article 9 répond à cette nouvelle conception de la régulation avec des missions d'observation, d'évaluation et de recommandation. Pour l'instant, cette proposition de loi ne prévoit pas de sanctions qui, généralement, sont régies par l'article 42 du fait de la logique du CSA, « gendarme de l'audiovisuel », même si je n'aime pas ce terme. Nous sommes donc dans une logique de co-régulation, qui va bien au-delà de la « police privée de la réglementation » mise en œuvre par chacun de nos partenaires comme Twitter ou Facebook mais qui diffère d'un site à l'autre. Le CSA leur propose un cadre général auquel ils adhèrent en échange de certaines concessions. On parle alors d'acteurs vertueux. Ces négociations permettent d'obtenir des garanties financières et d'exposition, même si notre pays n'est pas le

siège mais la cible de ces entreprises. En échange, les pouvoirs publics accordent divers avantages pour enraciner au mieux dans notre terreau culturel ces firmes étrangères, souvent nord-américaines, qui passent de plus en plus souvent commande à des producteurs français.

Il y a incontestablement des similitudes entre la future directive et l'article 9, puisqu'il y est question de recommandations, de bilans annuels, de rapports. Le législateur devra dire comment seront sanctionnées les éventuelles insuffisances.

J'ai entendu parler de « méta-régulation » ou de régulation au second degré. Un cadre d'ensemble serait fixé puis adapté par convention à chaque protagoniste. Mais il est encore trop tôt pour que j'en dise plus sur le sujet.

En ce qui concerne les mesures de rétorsion qui pourraient nous frapper si nous interdisions certains médias étrangers, je vous renvoie à divers précédents, dont les décisions du 21 février 2014 et du 21 février 2015 qui concernaient des médias d'origines turque et tamoule. Nous avons pris des mesures très restrictives à l'égard de ces chaînes étrangères. Le contexte est certes bien différent aujourd'hui, et c'est sans doute la raison pour laquelle le Parlement n'a pas encore abordé la question.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je me tourne vers M. Frassa, rapporteur de la commission des lois.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Les articles 4, 5, 6 et 8 reviennent sur une question qui reste en débat : aurez-vous recours à l'article L. 233-3 du code de commerce pour définir les médias placés sous influence étrangère ? Cette question n'est pas secondaire puisqu'il s'agit soit d'ordonner la suspension de la diffusion, soit de prononcer la sanction de résiliation unilatérale de la convention. La commission des lois a en effet quelques difficultés à définir la notion « d'influence d'un État ».

Ne faudrait-il pas modifier la composition du CSA puisque la proposition de loi va lui confier de nouvelles missions ?

M. Olivier Schrameck. – La question de l'influence extérieure pesant sur une société ayant ou non son siège en France n'est pas nouvelle. Ainsi en fut-il avec Bertelsmann et RTL, avec Altice SFR, avec Numéro 23... Le CSA et le Conseil d'État ont donné leur interprétation de l'article L. 233-3 du code de commerce. Par rapport à divers critères arithmétiques, comme ceux inscrits dans la loi du 30 septembre 1986, la définition du code de commerce correspond mieux à la réalité de la prise de pouvoir et de décision au sein d'une société. Il est difficile de mesurer l'influence de tel ou tel acteur dans la vie d'une société mais plutôt que d'appliquer des critères rigides, une analyse fine permettra d'apprécier la situation.

Votre deuxième question traite du champ de compétence du CSA : nous sommes à la fois contraints par le droit européen et les réalités économiques alors que nous sommes immergés dans un bain - que certains qualifient d'océan - numérique.

S'il m'appartenait de réfléchir à la composition du collège, j'ai indiqué qu'il serait utile de faire appel à des spécialistes de l'informatique. La réduction du nombre de ses membres a coïncidé avec l'entrée de spécialistes de l'économie et du numérique.

Certes, plusieurs autorités de régulation sont conduites à traiter ensemble de problèmes larges : par exemple, la Cnil pour les données, la Hadopi pour le piratage et

l'Autorité de régulation de la concurrence pour l'articulation entre régulation horizontale et sectorielle. Il convient donc de réfléchir à une formalisation de leur coopération. J'ai pris à cet égard l'initiative d'une première réunion de préfiguration, à l'automne dernier, et une seconde se tiendra le 9 juillet au siège de l'Autorité de régulation de la concurrence. À la convergence observée dans l'univers médiatique doit répondre celle des autorités de régulation.

M. Claude Malhuret. – Sur les chaînes RT et *Sputnik*, vous avez répondu sans répondre, au prétexte qu'elles sont sous observation...

M. Olivier Schrameck. – Ce n'est pas un prétexte, c'est une obligation !

M. Claude Malhuret. – Je le comprends. Mais vous avez autorisé RT, dont le président Macron a dit qu'elle était un instrument de propagande aux mains d'un service de renseignement hostile. Le CSA n'autorise pas un média audiovisuel sans un examen préalable, je suppose. Pouvez-vous nous présenter l'instruction que vous avez menée sur cette chaîne et qui vous a conduit à l'autoriser ?

M. Olivier Schrameck. – Il ne s'agit par d'une procédure d'autorisation, mais d'un conventionnement. La demande a été formulée en 2014, après une première installation au Royaume-Uni en 2010, qui n'avait été suivie d'aucun incident. Et, entre 2015 et 2018, l'Ofcom n'a fait que trois mises en demeure, sans prononcer aucune sanction. Dans le contexte général, cette demande nous parut comporter des risques, et nous avons mené pendant presque un an une discussion avec la chaîne, dont nous avons obtenu des garanties qui ne figurent pas dans les autres conventions : honnêteté et rigueur de l'information, indépendance économique et constitution d'un comité d'éthique – c'était avant que la loi de 2016 ne la rende automatique. La convention a été signée le 12 septembre 2015, mais RT n'a ouvert qu'en décembre 2017, aussi notre période d'observation se limite-t-elle à un semestre. Nous constatons que d'autres installations sont prévues, en Europe centrale et de l'Est.

M. Jean-Pierre Leleux. – Nous sommes nombreux à nous interroger sur la difficulté qu'il y aura à appliquer ce texte, et à chercher des arguments, le cas échéant, pour l'accompagner. Est-il nécessaire ? Utile ? Opportun ? Ne fera-t-il pas peser un poids néfaste sur la liberté d'expression ? Le CSA et le juge porteront une lourde responsabilité, puisqu'ils décideront où est la vérité et comment la distinguer du mensonge. Dans un univers où le subjectif règne, il leur sera bien difficile de trancher. Nous craignons un contrôle nouveau sur la liberté d'expression. Qu'en pensez-vous ? Comment préconisez-vous de définir la fausse nouvelle ? Peut-on le faire plus objectivement ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Plus précisément, en tout cas...

M. Olivier Schrameck. – Une solution satisfaisante à ce problème est recherchée depuis longtemps par la jurisprudence de la loi de 1881 sur la liberté de la presse, telle que modifiée par la directive de 2000. Il y a eu un premier débat sur la distinction entre fausses nouvelles et fausses informations. Parmi les critères, il y a une part d'intentionnalité et une part d'approche quantitative. Lors de la table ronde du 13 juin, M. Morel avait insisté sur les critères de systématisme, d'automatisme et de quantité, qui n'épuisent pas le sujet, mais semblent pertinents, car il existe des procédés informatiques pour lancer des nouvelles dans les réseaux. Les critères de notre tradition juridique, depuis le XIX^e siècle, peuvent donc être adaptés aux modifications de notre environnement technologique. Je ne nie pas la difficulté de l'exercice, d'autant que l'application de la loi reviendra au CSA, sous le contrôle du juge. La

méthode sera celle du faisceau d'indices, pour discerner l'intentionnalité, la finalité, l'existence d'une campagne. C'est celle qu'utilisent déjà Twitter et Facebook.

À cet égard, j'insiste sur la nécessité de donner au CSA les moyens de régulation économique nécessaires pour mesurer ces phénomènes. Actuellement, les rapports administratifs ne nous sont pas communiqués automatiquement, nous ne conduisons pas d'investigations sur place et sur pièces, et nous pâtissons parfois du retard de certains rapports publics. Ainsi, dans l'affaire Numéro 23, nous avons considéré, sur la base de faits reconnus par les dirigeants eux-mêmes, qu'il y avait eu fraude à la loi et manœuvre pour acquérir une fréquence hertzienne avant de la revendre très rapidement avec une très forte plus-value. Mais le Conseil d'État a estimé que nous n'avions pas apporté suffisamment de preuves pour emporter sa conviction. C'est qu'il y a loin du CSA à un juge d'instruction !

Mme Sylvie Robert. – Disposez-vous d'outils suffisants pour contrôler les chaînes et contrer les fausses nouvelles ? Qu'en est-il de la coopération entre autorités de régulation sur Internet ? Pourquoi ne pas donner au CSA la possibilité d'intervenir sur les contenus et de collaborer avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) sur les réseaux et les algorithmes ?

M. Olivier Schrameck. – Depuis l'adoption de la loi de 1986, le législateur nous a confié 83 compétences supplémentaires. Durant la dernière législature, pas moins de quatorze lois ont augmenté nos attributions et nos compétences. Pendant cette période, le nombre d'emplois au CSA a diminué, ce qui a notamment rendu impossible la territorialisation de notre activité, qui me paraît pourtant primordiale. Notre directeur général mène chaque année la négociation budgétaire, mais nous subissons - comme d'autres - réfections, gels et surgels. La transformation en autorité administrative indépendante (AAI), que nous souhaitons, a accru nos responsabilités. Si nous devons redéployer sans cesse nos moyens - ce que nous avons fait il y a dix-huit mois par une réforme importante de notre organigramme - et que le périmètre de notre régulation s'étend... J'avais proposé, en 2014, que nous reprenions les compétences et les services de la Hadopi. Nous travaillons désormais davantage, et mieux, avec elle - comme avec d'autres autorités de régulation.

Je n'ai pas cité l'Arcep, car on se focalise depuis cinq ans sur nos rapports avec elle. L'Arcep s'occupe des infrastructures - réseaux et débit - et le CSA, de l'« infostructure », c'est-à-dire des programmes et des contenus, ainsi que de la promotion de l'économie de notre création. Il y a des domaines communs, comme la question de la neutralité d'Internet.

Mme Sylvie Robert. – Voilà.

M. Olivier Schrameck. – Sur ce point, nous n'avons aucune opposition. D'ailleurs, nos deux administrations travaillent quotidiennement ensemble. J'ai proposé à mon homologue une coopération à trois étages : entre présidents, entre deux membres de chaque collège et entre les directions concernées. Je craindrais en effet une trop grande focalisation sur un seul type de coopération, quand une demi-douzaine de régulateurs doivent conjuguer leurs travaux. Fusionner deux organismes qui n'ont pas la même taille, pas les mêmes traditions ni les mêmes textes fondateurs requerrait beaucoup d'efforts, qui seraient plus utilement consacrés à des problèmes plus importants. De plus, l'exemple de nos voisins européens montre qu'après de telles fusions, l'essentiel des moyens est dévolu à l'équivalent de l'Arcep, car nous distribuons des fréquences gratuites, quand l'Arcep vend des licences à des prix très élevés - 2,9 milliards d'euros lors du dernier appel d'offres - ce qui focalise davantage l'intérêt de l'État.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Certes, l’Arcep s’intéresse à un domaine assez large...

Mme Sylvie Robert. – Je ne parlais pas de fusion.

M. Olivier Schrameck. – Une commission mixte serait une piste...

Mme Sylvie Robert. – Par exemple !

M. Olivier Schrameck. – La réduction du collège du CSA de neuf à sept membres s’est faite dans l’idée d’avoir le même nombre de membres que l’Arcep.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez été à l’initiative de l’Erga (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), qui organise la coopération entre autorités de régulation européennes. Que pensez-vous de la loi votée en Allemagne sur les fausses nouvelles ? Où en est la réflexion européenne sur ce sujet ?

M. Olivier Schrameck. – Nos rapports bilatéraux et multilatéraux au sein de l’Erga sont un véritable atout.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Que pensez-vous de la loi allemande ? Sur quels sujets échangez-vous avec vos homologues européens ?

M. Olivier Schrameck. – La loi allemande a été votée fin 2017, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Pour l’instant, nous n’avons aucun retour d’expérience de nos homologues allemands, que nous rencontrons une fois par an, au point que nous nous demandons si la loi a déjà été appliquée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez répondu à la question sur les fausses nouvelles par une synthèse des débats en cours. Quel est votre point de vue personnel ?

M. Olivier Schrameck. – Ce n’est pas une notion purement objective et l’on doit la dégager à l’aune des critères que sont la fréquence, le nombre, la finalité ou l’origine. Il existe toutefois des situations intermédiaires, où le doute est permis. Mais on a observé qu’à propos des dernières échéances importantes, qui ont affecté notre monde, les dirigeants ont tous dit qu’il y avait eu, à titre onéreux ou non, des transferts d’information ayant pu influencer, même marginalement, sur le résultat.

M. Jean-Pierre Leleux. – Cela existe depuis des siècles !

M. Olivier Schrameck. – Pas avec les mêmes moyens.

M. Jean-Pierre Leleux. – La proposition de loi ne s’intéresse pas au niveau local. Pourtant, nous savons tous que lors des élections locales les tracts, libelles et fausses accusations sont monnaie courante. Et le juge classe toujours les dossiers sans suite.

M. Olivier Schrameck. – En effet, le juge pénal, qui est surchargé, n’est saisi que de façon erratique, et n’intervient que peu au regard de l’ampleur du problème. C’est pourquoi il nous faut créer un nouveau type de contrôle, plus rapide et plus interactif. J’ai observé qu’une grande partie du débat, à l’Assemblée nationale, a porté sur la question

des délais. De fait, 48 heures, c'est très peu au regard de la procédure contradictoire, et très long pour les technologies actuelles !

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, adopté hier par l'Assemblée nationale, comporte trois titres, portant respectivement sur la formation professionnelle, l'assurance chômage et sur diverses dispositions en matière d'emploi, telles que l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, la lutte contre le travail illégal, etc.

Le titre I^{er} opère une réforme profonde de l'organisation de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Si l'apprentissage relève à titre principal de la commission des affaires sociales, au titre de sa compétence en matière de formation professionnelle initiale, dont l'apprentissage est l'une des modalités, notre commission s'est saisie pour avis des dispositions relatives à l'orientation et d'une partie de celles qui concernent l'apprentissage : l'article 8 *bis*, les articles 10 à 11 *bis*, les articles 14 *bis* et 14 *ter* ainsi que sur certaines dispositions de l'article 17 relatives à la taxe d'apprentissage.

L'apprentissage a connu un développement continu entre le début des années quatre-vingt-dix jusqu'en 2008. Depuis lors, les effectifs d'apprentis stagnent, même si cela masque deux évolutions profondes : le nombre d'apprentis dans l'enseignement supérieur est en augmentation constante, tandis que les effectifs d'apprentis préparant des diplômes de niveau IV et V, correspondant au baccalauréat professionnel et au CAP, diminuent. Cela est d'autant plus regrettable que c'est pour les publics les moins qualifiés que la plus-value de l'apprentissage en matière d'insertion professionnelle est reconnue.

Les freins au développement de l'apprentissage sont divers : recul de l'emploi dans certains secteurs traditionnels de l'apprentissage à l'instar du bâtiment, de l'hôtellerie-restauration, de la coiffure-esthétique ou des métiers de bouche ; diminution de l'âge des candidats, sous l'effet de la baisse du taux de redoublement et du bac pro en trois ans ; image ambivalente au sein du système éducatif et auprès des familles ; organisation et financement complexes, peu lisibles et propices à une concurrence entre les différents acteurs.

Pour y remédier, le projet de loi engage une réforme profonde de l'apprentissage, en faisant le pari de donner le premier rôle aux entreprises, par l'intermédiaire des branches professionnelles. Afin de dynamiser l'offre de formation, le projet de loi prévoit l'allègement des formalités d'ouverture des centres de formation d'apprentis (CFA), en particulier par la suppression du contrôle *a priori* exercé par les régions. Leur financement se fera selon un mécanisme de « financement au contrat », la prise en charge étant effectuée par les opérateurs de compétence, qui remplaceront les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), selon

un barème déterminé avec les branches professionnelles. Le régime du contrat d'apprentissage est simplifié, en particulier s'agissant des règles relatives à sa rupture et au temps de travail de l'apprenti, qui seront plus conformes à la réalité de la vie des entreprises. Les aides en faveur de l'apprentissage sont fusionnées dans une aide unique, tournée vers les PME et TPE pour l'embauche d'apprentis de niveau bac ou pré-bac. Le financement est revu, même si la taxe d'apprentissage subsiste. Enfin, la gouvernance évolue : si elles perdent l'essentiel de leurs compétences en matière de régulation de l'offre de formation et de financement, les régions pourront compléter les financements de droit commun des CFA au regard de la politique régionale en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

S'agissant des dispositions relatives à l'orientation scolaire, l'article 8 *bis* remplace le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) et les classes de troisième « prépa-pro » par une classe de troisième dite « prépa-métiers ». Implantées en collège et en lycée professionnel, ces classes auront pour objet de préparer les élèves à l'entrée en apprentissage et dans l'enseignement professionnel, tout en assurant leur maîtrise des fondamentaux et du savoir-être.

Par ailleurs, l'article 10 confie aux régions la responsabilité de l'information sur les formations et les métiers des publics scolaires. Le service public régional de l'orientation (SPRO), créé en 2014, s'arrêtait au seuil des établissements scolaires. Les régions pourront désormais organiser des actions d'information dans les établissements scolaires et universitaires en direction des élèves et de leurs familles et avec le concours des psychologues de l'éducation nationale (PsyEN) et des enseignants. À cet effet, il prévoit le transfert aux régions d'une partie des personnels des délégations régionales de l'ONISEP, et, à titre expérimental, d'agents de l'État des centres d'information et d'orientation (CIO). Enfin, l'article 10 *quater* prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'avenir des CIO.

En matière de formation professionnelle initiale en apprentissage, l'article 10 *bis* confère une reconnaissance législative aux campus des métiers et des qualifications. En outre, l'article 11, qui rénove le régime juridique des CFA, prévoit notamment les modalités de publication des taux de réussite, de poursuite d'études et d'insertion des lycées professionnels et des CFA. Les députés ont rétabli la possibilité, supprimée par inadvertance, qu'ont les lycées professionnels de créer des unités de formation d'apprentis. L'article 11 *bis* A reconnaît les écoles de production et les rend éligibles au solde de la taxe d'apprentissage qui correspond au « hors quota » actuel. Les articles 11 *bis* et 14 *ter* permettent la création, par les établissements publics d'enseignement supérieur, de filiales de droit privé aux fins de développer leur offre de formation continue et en apprentissage, ainsi que pour les formations de courte durée ou ne débouchant pas sur la délivrance d'un diplôme conférant un grade. L'article 17 porte sur les contributions finançant l'apprentissage : les députés ont rétabli un dispositif ressemblant peu ou prou au « hors quota » actuel de la taxe d'apprentissage, qui a pour finalité de financer les formations professionnelles de l'enseignement secondaire et supérieur hors apprentissage. Il s'agit de dépenses libératoires versées par les entreprises aux différents établissements, qui représentent aujourd'hui 23 % du produit de la taxe. Avec la rédaction actuelle, cette fraction est plafonnée à 13 %, ce qui correspond grosso modo à la part effectivement reçue par les établissements du secondaire et du supérieur. Les députés ont toutefois élargi la liste des bénéficiaires de ce qui remplace le « hors quota ». Nous devons être très vigilants, car il s'agit d'une ressource précieuse pour un grand nombre d'établissements, lycées professionnels comme écoles de commerce ou d'ingénieurs, qu'il conviendrait de ne pas déstabiliser.

Enfin, l'article 10 *ter* demande un rapport sur les politiques régionales de lutte contre l'illettrisme et l'article 14 *bis* prévoit la délivrance de certificats de compétences aux élèves handicapés n'ayant pas obtenu leur diplôme du fait de leur handicap – cela est d'ores et déjà pratiqué et relève d'ailleurs d'une circulaire en vigueur.

Afin d'améliorer les dispositions du texte, je vous proposerai un série d'amendements suivant quatre lignes directrices : favoriser l'accès de tous à une information et à un accompagnement de qualité en vue de leur orientation ; approfondir les liens entre l'éducation nationale et le monde économique et professionnel ; mieux préparer les jeunes à l'apprentissage et sécuriser leurs parcours et, enfin, préserver la dynamique de développement de l'apprentissage dans l'enseignement scolaire et supérieur.

Vous aurez reconnu, mes chers collègues, certaines des lignes de force du rapport de la mission d'information sur l'orientation scolaire, publié il y a deux ans, et dont un certain nombre d'entre vous ici étaient membres. À cet égard, je souhaite féliciter son rapporteur, notre collègue Guy-Dominique Kennel, pour la qualité de son travail. J'ai essayé de traduire certaines de ses recommandations en actes, considérant qu'il était temps de récolter les fruits de sa réflexion.

Dans son rapport, notre collègue dressait le constat d'un « paysage touffu et complexe » s'agissant du grand nombre d'intervenants différents en matière d'orientation. Il demandait, relayé en cela par la Cour des comptes, l'unification de ces réseaux, notamment par le transfert aux régions des CIO et du réseau information jeunesse. Je regrette que ce choix n'ait pas été retenu, même si je n'ignore pas les réticences existant de part et d'autre. En la matière, le texte ne constitue en somme qu'une demi-mesure : le transfert des délégations régionales de l'ONISEP (DRONISEP) et d'une partie de leurs personnels n'est qu'une réponse très partielle, essentiellement symbolique, à ce problème, qui demeurera. Si les règles de l'irrecevabilité financière nous empêchent de procéder nous-mêmes à ces transferts, certains des amendements que je vous propose visent néanmoins à accroître les prérogatives des régions en la matière.

Afin de favoriser l'accès de tous les élèves à une information de qualité et à la découverte des métiers, je vous proposerai, à l'article 10, de poser le principe de l'exercice en établissement des psychologues de l'éducation nationale, les ex-conseillers d'orientation-psychologues, afin de les positionner comme conseillers des chefs d'établissement et des équipes pédagogiques dans la mise en œuvre de la politique d'orientation de l'établissement et d'accroître leur disponibilité pour les élèves. Je proposerai également d'étendre à la classe de quatrième la possibilité d'organiser des enseignements complémentaires de découverte du monde économique et professionnel et d'effectuer des périodes d'observation en milieu professionnel. Cela existe déjà dans l'enseignement agricole et je suggère d'y associer les CFA. À l'article 11, je vous proposerai un amendement visant à garantir que l'ensemble des formations professionnelles initiales publieront leurs résultats en termes de réussite, de parcours et d'insertion, quel que soit leur effectif.

En vue d'approfondir les liens entre l'école et l'entreprise, des liens essentiels pour assurer la pertinence et la qualité de la formation professionnelle, les amendements que je vous propose d'adopter tendent à permettre aux régions d'organiser des actions de formation sur les métiers et les formations en direction des enseignants, dans le cadre de leur formation continue, et à intégrer la connaissance des filières de formation, des métiers et du monde économique et professionnel dans la formation continue des enseignants, en permettant, dans ce cadre, une expérience de l'entreprise. Un amendement prévoit que la

présidence du conseil d'administration des lycées professionnels et des lycées polyvalents sera exercée par un représentant du monde économique et professionnel.

Mieux préparer les jeunes à l'apprentissage est essentiel en vue de réduire le grand nombre de contrats rompus avant leur terme – un quart environ. Cette situation est souvent liée à l'absence de maîtrise par le jeune des savoir-être nécessaires à la vie professionnelle. C'est dans cet esprit que l'article 8 *bis* crée les classes de troisième dites « prépa-métiers ». L'amendement que je vous propose, s'agissant des enseignements complémentaires de découverte du monde économique et professionnel, va également dans ce sens. Je souhaite mettre l'accent sur l'importance que revêt la mixité des parcours, même si cette question ne relève pas de la loi, car cela permet de faciliter les transitions entre formation professionnelle sous statut scolaire et en apprentissage. La réforme du lycée professionnel, qui prévoit la préparation du baccalauréat professionnel selon un schéma « 1+2 », c'est-à-dire comportant une année de seconde sous statut scolaire et les classes de première et de terminale sous statut d'apprenti, va, me semble-t-il, dans le bon sens.

À mon sens, l'avenir de l'apprentissage doit être non pas traité à part, mais, au contraire, pleinement intégré dans les cursus de l'enseignement secondaire et supérieur. Ce serait d'ailleurs une erreur de penser que l'apprentissage n'a lieu qu'en CFA : les lycées professionnels accueillent près de 10 % des effectifs d'apprentis – soit 20 % environ des apprentis des formations pré-baccalauréat –, tandis que le nombre d'apprentis dans les établissements d'enseignement supérieur augmente d'année en année. Il faut se garder d'une vision concurrentielle, somme toute assez malthusienne et peu ambitieuse. Nous pouvons d'ailleurs nous réjouir que les réformes annoncées, en particulier celle du lycée professionnel, intègrent davantage l'apprentissage dans les parcours de formation. Certaines dispositions du projet de loi ont pu laisser penser le contraire.

Ainsi, dans sa rédaction initiale, l'article 11, qui rénove le régime juridique des CFA, supprimait la faculté des lycées professionnels de créer des unités de formation d'apprentissage. Cet oubli a été heureusement corrigé par les députés. De la même manière, l'article 17, qui avait été entièrement réécrit en commission par les députés, prévoyait l'extension aux formations en apprentissage de l'éligibilité au « hors quota », alors qu'elles bénéficient des 87 % restants du produit de la taxe d'apprentissage. Là encore, cela a été corrigé en séance publique, sur l'initiative du Gouvernement. Je vous proposerai néanmoins un amendement lié au plafonnement des montants pouvant être versés aux organismes agissant pour la promotion des formations professionnelles.

L'idée maîtresse est que si, comme l'a annoncé le Président de la République, l'argent de l'apprentissage doit aller à l'apprentissage, il ne s'agit pas de le faire en déstabilisant les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur ; pour certains, le « hors quota » représente parfois jusqu'à 20 % de leurs recettes. Au contraire, l'apprentissage a besoin d'un environnement favorable, afin qu'il s'intègre dans l'ensemble des voies de la formation professionnelle, pour laquelle il a démontré toute sa pertinence.

Sous réserve de l'adoption des dix-sept amendements que je vous présenterai, je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption des dispositions de ce projet de loi qui intéressent notre commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci beaucoup pour votre exposé, monsieur le rapporteur pour avis. Vous avez à juste titre salué le travail réalisé par notre collègue Guy-Dominique Kennel ; permettez-moi d'y associer l'ensemble des sénateurs

qui avaient participé à cette mission d'information, dont son président Jacques-Bernard Magner.

M. Bruno Retailleau. – Je remercie le rapporteur pour avis pour le travail réalisé. Je reconnais un certain nombre de préconisations que notre collègue Guy-Dominique Kennel avait effectivement formulées dans son rapport d'information ainsi que certaines convictions portées par les uns et les autres, quelles que soient les formations politiques. Il reviendra à la commission saisie au fond de déterminer les orientations.

Nous soutenons farouchement les écoles de production, qui doivent avoir enfin un statut. Elles s'occupent d'un public laissé pour compte. Faire pour apprendre, comme c'est leur devise, est important.

Concernant l'apprentissage, nous considérons que ce projet de loi apporte une très mauvaise réponse. Pour la première fois depuis les lois Defferre, on retire une compétence aux régions. Je connais le discours du Gouvernement : rapprocher l'apprentissage de l'entreprise, mais c'est confondre les branches professionnelles et les entreprises, notamment les PME. Certes, des régions, de droite comme de gauche, consacrent moins de crédits à l'apprentissage qu'elles n'en perçoivent au travers de la taxe d'apprentissage : c'est inadmissible. Mais ce n'est pas parce qu'il existe quelques dysfonctionnements qu'il faut jeter l'apprentissage avec l'eau du bain, si je puis dire.

La grande réforme doit imprégner et unifier l'ensemble de la filière professionnelle. Avec cette privatisation, il est évident que l'on éloignera un peu plus l'apprentissage de l'éducation nationale. Par ailleurs, le mécanisme de financement du contrat favorisera les CFA les plus importants, au détriment non seulement de l'apprentissage lui-même, mais aussi des publics les moins mobiles ou très fragilisés. Cette réforme, qui comporte un certain de mesures positives, va structurellement dans le mauvais sens. Le flou qui l'entoure ne permettra pas un bon pilotage de l'ensemble du système. Sur les 400 ou 500 branches professionnelles, seule une dizaine d'entre elles sont capables d'organiser l'apprentissage ; c'est l'UIMM qui a dicté sa loi ! Les métiers transversaux seront totalement laissés pour compte. Par conséquent, notre groupe n'est absolument pas prêt à voter la réforme telle qu'elle nous est présentée, même amendée.

Le Gouvernement nous présente l'orientation comme un lot de consolation : la réforme proposée est pire que tout !

M. Jacques-Bernard Magner. – Très bien !

M. Bruno Retailleau. – On est entre les deux, dans le fameux « en même temps » de ce que l'on connaît de plus mou. Elle ne permettra pas de donner aux familles les plus fragiles les instruments susceptibles de permettre aux élèves de réussir. Une étude de l'OCDE a montré qu'il faut, en France, six générations pour que les enfants de familles modestes puissent s'élever dans la société à un niveau moyen. Notre système est en train de produire de profondes inégalités. Pardonnez la passion qui est la mienne...

M. Claude Kern. – Je félicite le rapporteur pour avis pour son excellent travail. Je relève que ce projet de loi intègre une grande partie des propositions formulées dans l'excellent rapport d'information de notre collègue Kennel. Je note également que l'Assemblée nationale a puisé dans le rapport d'information sur la gouvernance du football

que j'ai coproduit avec Jean-Jacques Lozach, en intégrant notamment le passage à cinq ans du premier contrat professionnel pour les jeunes footballeurs.

Les pouvoirs publics se préoccupent enfin de la reconnaissance et de la promotion de la formation professionnelle. Nous ne pouvons que saluer cette volonté : il devient urgent de réhabiliter l'apprentissage, trop souvent considéré comme une voie de garage. Ce projet de loi offre la possibilité d'apprendre un métier et de poursuivre le cursus jusqu'à l'obtention d'un diplôme universitaire. En cela, l'apprentissage devient une voie d'excellence. Cependant, il faut promouvoir une pédagogie innovante. Il ne faut surtout pas réduire à 150 heures la présence des jeunes dans les centres de formation. Il importe aussi de les accompagner dans leur vie professionnelle et sociale, au travers d'une imprégnation à la culture, à la littérature et à l'histoire. Il convient de rapprocher les CFA et l'éducation nationale. Ne creusons pas le fossé. Notre groupe suivra notre rapporteur pour avis, tout en restant très vigilant sur le reste du projet de loi.

M. Jacques-Bernard Magnier. – Je félicite le rapporteur pour avis du travail qu'il a réalisé dans un laps de temps trop court. Je déplore que notre commission n'ait pas été saisie au fond de ce projet de loi : il est dommage que l'avenir des jeunes, leur formation et leur orientation ne relèvent pas directement de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

À de multiples reprises, les dispositions prévues ressemblent beaucoup à des cavaliers législatifs. Certains articles remettent en question la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, adoptée en juillet 2013, qui insistait sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Avec le DIMA, les jeunes de moins de quinze ans ne pouvaient pas sortir du système scolaire général pour suivre une formation professionnelle. La troisième « prépa-métiers » est donc une régression.

La proposition de loi relative aux écoles de production de notre collègue Jean-Claude Carle avait été rejetée par le Sénat. Je continuerai à combattre ces écoles, qui ne sont pas adaptées aux jeunes de moins de seize ans. La production matérielle de leur travail est vendue pour faire tomber de l'argent dans les caisses de ces écoles, ce qui est tout à fait scandaleux.

Il est regrettable de retirer la tutelle des CFA aux régions. On sait l'importance de la proximité. Les partenaires privés agiront selon les orientations professionnelles qui leur conviennent : leurs choix n'auront rien de pédagogique.

L'attribution de l'orientation aux régions paraît être un sujet assez sensible. Il est nécessaire que l'orientation soit la plus large possible, avec un tronc commun, afin d'offrir la possibilité de suivre des formations générales. Il ne faut pas la cloisonner dans des problématiques économiques locales. *Quid* des transferts de personnels ? *Quid* des transferts de moyens ? L'État ne cesse de réduire les moyens qu'il consacre aux régions.

Pour toutes ces raisons, les membres du groupe socialiste et républicain ne participeront pas au vote lors de l'examen des articles dont notre commission s'est saisie pour avis.

Mme Colette Mélot. – Je félicite moi aussi le rapporteur pour avis. On peut reconnaître à ce projet de loi le mérite d'avoir mis ce sujet important sous les projecteurs. On parle de cette réforme depuis très longtemps ; les choses se sont aggravées au fil du temps. Il

convient de mieux préparer les jeunes en amont, au collège pour favoriser les rencontres avec le milieu professionnel. À cet égard, je salue la troisième « prépa-métiers ». N'oublions pas les passerelles : il importe de pouvoir changer d'orientation – cette question n'a pas été évoquée – en cours de parcours.

De nombreuses dispositions vont dans le bon sens. Notre groupe approuvera les orientations de notre rapporteur pour avis, tout en restant vigilant sur les autres dispositions du projet de loi.

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage les propos de M. Retailleau. Je formulerai une observation : d'autres commissions accueillent des apprentis au niveau du master. Il est essentiel de comprendre que l'apprentissage ne concerne pas uniquement la voie professionnelle ; il peut toucher l'ensemble des formations, y compris les formations universitaires. Il est nécessaire de ne pas disjoindre l'apprentissage de l'éducation nationale et de l'enseignement universitaire.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Tout à fait !

M. Pierre Ouzoulias. – Notre groupe ne prendra pas part au vote ce matin. Nous serons extrêmement attentifs lors de l'examen du texte en séance publique pour faire respecter les équilibres définis ici.

M. Antoine Karam. – Mon groupe ne participera pas non plus au vote, même si nous reconnaissons l'excellent travail de notre rapporteur. J'ai été président de région pendant dix-huit ans. En 1992, le CFA était mort en Guyane. Si, demain, les régions perdent leur compétence en la matière, les problèmes s'aggraveront au fil du temps. Il existe des disparités selon les régions. Sur les 96 départements de l'Hexagone, je suis prêt à parier que, dans 75 % des cas, les entreprises ne pourront pas financer, seules, les CFA. Il est essentiel que les régions restent au cœur de l'apprentissage, quand même bien il convient de rééquilibrer les choses, d'autant que celles-ci proposent parfois, en fonction des spécificités du territoire, des formations innovantes intéressantes.

Mme Françoise Laborde. – Je félicite également notre rapporteur pour avis pour son travail. Nous réitérons notre méfiance à l'égard de ce projet de loi, qui est assez contradictoire. Mme Mélot dit que ce texte a le mérite d'exister, mais cela ne suffit pas. Le plaidoyer passionné de notre collègue Bruno Retailleau est parfait. Les CFA des zones défavorisées, oubliées, trop rurales, seront obligés de fermer à cause du financement au contrat. Ne sommes-nous pas en train d'ouvrir une autoroute au MEDEF ? Les passerelles entre l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et l'apprentissage sont inexistantes. Je ne reviendrai pas sur les écoles de production dans la mesure où, en tant que rapporteur de la proposition de loi de Jean-Claude Carle, j'avais aidé à faire en sorte qu'elle ne soit pas adoptée. Nous aurions aimé approuver les orientations de notre rapporteur pour avis, mais nous ne pouvons pas nous engager dès à présent sur les amendements. Aussi, nous ne participerons pas au vote.

Mme Marie-Pierre Monier. – Par la régionalisation, le texte supprime les CIO. Lorsque nous avons débattu du cursus post-bac, nous avons pointé la nécessité d'une orientation mieux préparée, en accompagnant les élèves dans leurs choix d'orientation. Il a même été décidé de prévoir deux professeurs principaux en classe de terminale, aidés par les conseillers d'orientation, très peu présents dans les établissements – une journée pour 800 à 1 000 élèves. Les CIO sont à la disposition des jeunes scolarisés et des adultes en

reconversion professionnelle ou aux élèves en situation de décrochage scolaire. Les mesures prévues sont gravissimes pour un public fragile ou nos jeunes. Il est crucial de maintenir ces services publics de proximité, sous la tutelle de l'éducation nationale, pour une information fiable, neutre et gratuite.

M. Max Brisson. – Je suis en phase avec les propos du rapporteur et au moins aussi enthousiaste que Françoise Laborde et Pierre Ouzoulias quant à l'intervention de Bruno Retailleau.

M. Pierre Ouzoulias. – L'Union sacrée !

M. Max Brisson. – J'estime que ce projet de loi est anxiogène : les régions, les CFA, les chambres de métiers et de l'artisanat, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les CFA protestent. Les lycées professionnels sont inquiets, au moment où le Gouvernement envisage la rénovation de la voie professionnelle. Les CIO sont aussi dans l'angoisse. Ce projet de loi cloisonne là où il faudrait décroisonner. Où est la transversalité ? Qui plus est, il déstabilise au lieu de conforter. Je ne suis pas opposé à ce que les branches professionnelles jouent un rôle plus important – même si je sens un *deal* avec le patronat –, mais on ne pourra construire une véritable politique de l'apprentissage qu'en créant des passerelles entre les CFA et les lycées professionnels.

Mme Maryvonne Blondin. – Je souscris aux propos de mon collègue. Je tiens à souligner que les situations diffèrent en fonction des régions : certaines accordent une importance plus grande à l'apprentissage que d'autres. Madame Mélot, des choses ont été faites auparavant. En 2014, le président Hollande a engagé un plan de relance de l'apprentissage : il a lancé une campagne de communication pour en renforcer l'attractivité. Les parents perçoivent toujours l'apprentissage comme une forme d'échec ou de dévalorisation. Il faut reconnaître que des jeunes bac+5 se reconvertissent professionnellement et rejoignent l'apprentissage. J'insiste sur la nécessaire collaboration des professeurs de l'enseignement « normal », qui doivent réaliser une évaluation de l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Or, la plupart du temps, les livrets de compétences que le jeune doit apporter au CFA ne sont pas remplis.

M. Stéphane Piednoir. – Je félicite le rapporteur pour avis de sa clarté et de sa concision. J'observe qu'un consensus se dégage sur la plupart des mesures à destination des apprentis eux-mêmes ; je pense par exemple au financement du permis de conduire ou encore à la possibilité de contractualiser plus tard dans l'année scolaire. Pour le reste, quelle affreuse réforme ! Comme Max Brisson l'a souligné, ce texte est anxiogène. On enlève une compétence aux régions pour la transférer à des branches professionnelles qui ne sont pas organisées pour l'exercer. De plus, certains métiers ne sont pas reliés à une branche. Cela va créer un déséquilibre dans les territoires. L'accès à l'orientation ne sera pas égal sur le territoire ; on observera sans doute aussi des dysfonctionnements dans les régions. On le voit bien, il y a une quasi-unanimité contre ce texte. Je suggère que nous nous inspirions des exemples qui fonctionnent : dans les Pays de la Loire, on est passé, en deux ans, de 24 000 à 30 000 apprentis. Pourquoi punir l'ensemble du territoire au prétexte que certaines régions ne jouent pas le jeu ?

M. Guy-Dominique Kennel. – Merci au rapporteur d'avoir cité notre rapport sur l'orientation : il n'a d'excellence que par les membres qui ont composé notre équipe et ce fut un travail collectif ! J'ai été directeur d'un centre de formation d'apprentis public et

inspecteur de l'éducation nationale, chargé de l'apprentissage en Alsace, là où l'on compte le plus grand nombre de CFA publics, car ce mode de formation est une tradition chez nous.

Je ne suis pas certain que nos propositions de rédaction seront retenues à l'Assemblée nationale. C'est bien dommage, car ce texte est une catastrophe, il consacre une victoire de l'UIMM et du MEDEF, une défaite pour les apprentis et leur formation. À titre personnel, jamais je ne le voterai, et je conseille à tous de faire de même !

M. Jean-Claude Carle. – Je veux compléter le propos de M. Retailleau, que j'approuve. Je félicite le rapporteur qui a travaillé dans des délais fort contraints. M. Magner a raison, il y a un problème de périmètre. Et tant que l'apprentissage restera rattaché au ministère du travail ou de l'emploi, il demeurera une formation de seconde zone, alors qu'il relève à part entière de la formation initiale.

Voici un texte de plus, après ceux de 2005 et de 2009, et encore une fois, ce sont des demi-mesures. Retirer la compétence aux régions pour la donner aux branches professionnelles me semble un paradoxe, puisque le Président de la République a donné la primauté aux accords d'entreprise sur les accords de branche. C'est dans les TPE, les PME, que l'on signe des contrats d'apprentissage, pas à l'UIMM ! L'apprentissage relève entièrement de la compétence des régions, seules à même de prendre en compte la diversité économique, sociale, géographique...

Il y a tout de même deux points intéressants dans ce texte. Et je vous invite, cher collègue Magner, à visiter des écoles de production. Vous changerez d'avis car elles accueillent les jeunes les plus « cabossés de la vie », qui jamais n'obtiendraient un contrat dans une entreprise ! Demandez à Gérard Collomb ce qu'il en pense : il avait à l'époque soutenu le texte que j'avais déposé sur le sujet.

Confier la présidence des conseils d'administration des lycées professionnels, comme c'est déjà le cas dans les lycées agricoles, à une personnalité extérieure est une excellente chose. Je l'avais fait inscrire à titre expérimental en 2005 dans la loi Fillon, mais l'accueil avait été frileux. Or c'est une clé du succès.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je partage votre déception, à constater que notre commission est en retrait sur ce grand débat. Elle n'est pas saisie d'articles au fond, elle ne donne son avis que sur onze des quatre-vingt-dix articles. J'ai demandé au président de la commission des affaires sociales que nous soyons saisis au fond, cela n'a pas été possible. Quatre rapporteurs ont été désignés par nos collègues, nous en avons un seul. Il y a un déséquilibre, d'autant plus regrettable que ce texte s'inscrivait dans le *continuum* de notre travail sur la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Je souscris totalement à ce qui a été dit sur le retrait de la compétence apprentissage aux régions : c'est un contresens historique ! En Normandie, nous avons tant misé sur l'accompagnement des jeunes et la formation...

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – J'ai la tâche ingrate de gérer les frustrations partagées... Je m'associe au regret que nous soyons saisis, pour avis seulement, d'un petit nombre d'articles. C'est une bonne chose d'associer davantage le monde des entreprises, mais pas au détriment des régions ! Le partenariat qui existe entre les deux fonctionne pourtant bien, il n'y a aucune raison valable de les opposer.

Le succès de l'apprentissage sera concrétisé quand celui-ci aura imprégné toutes les voies de formation ; alors une loi spécifique ne sera plus nécessaire. Aujourd'hui, l'apprentissage suscite toujours des réticences.

Les conclusions du rapport Kennel - collectif mais rédigé par lui - sont insuffisamment prises en compte dans le projet de loi : nous présenterons des amendements pour mieux exploiter ce travail ambitieux, par exemple en facilitant les passerelles, absentes du texte.

Je signale que le texte a été adopté hier à l'Assemblée nationale, et que nous devons examiner nos amendements avant la réunion de la commission des affaires sociales la semaine prochaine : cela nous laissait peu de temps pour travailler. Nous examinerons le projet de loi en séance publique le 10 juillet.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 10

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.1 traduit en droit, sinon en actes, les annonces du ministre sur l'affectation en établissements des psychologues de l'éducation nationale (PsyEN), nouvelle dénomination des conseillers d'orientation-psychologues. Le but est d'accroître leur disponibilité envers les élèves et les équipes éducatives. Ils ont aussi vocation à devenir les conseillers des équipes pédagogiques, pour la mise en œuvre de la politique de l'établissement en matière d'orientation.

L'amendement abroge aussi certaines dispositions relatives aux centres d'information et d'orientation (CIO), afin de faciliter une évolution éventuelle de la carte de ces centres.

L'amendement CULT.1 est adopté.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'article 10 reconnaît aux régions une compétence d'information sur les formations et les métiers à l'égard des élèves et de leurs familles. L'amendement CULT.2 ouvre, dès lors, aux régions la possibilité d'intervenir dans la formation continue des enseignants. Ainsi, leur expertise et leur savoir-faire en la matière seront pleinement reconnus et elles pourront tisser des liens avec les enseignants chargés de l'orientation.

L'amendement CULT.2 est adopté.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.3 supprime un rapport annuel demandé par les députés, relatif aux actions des régions en matière d'information sur les formations et les métiers.

L'amendement CULT.3 est adopté.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Les enseignements complémentaires de découverte du monde économique et professionnel peuvent comporter des stages de découverte, en classe de troisième et, dans l'enseignement agricole, dès la classe de quatrième. L'amendement CULT.4 aligne ces dispositions sur le régime applicable à l'enseignement agricole : ces enseignements complémentaires pourront intervenir dès la

classe de quatrième. Il associe également les CFA, avec les lycées professionnels et agricoles, à leur mise en œuvre.

L'amendement CULT.5 supprime une disposition introduite par les députés, pour autoriser les élèves de quatrième, de troisième et de lycée à effectuer une journée par an d'observation en entreprise pendant le temps scolaire, sous réserve de l'accord du chef d'établissement. La durée est insuffisante et la mise en œuvre complexe.

Les amendements CULT.4 et CULT.5 sont successivement adoptés.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.6 supprime une phrase insérée par les députés pour préciser le rôle des agents transférés aux régions dans le cadre de l'expérimentation prévue au VI de l'article. Or, une fois les agents transférés, leur rôle est du ressort des régions. Nous sommes attachés à l'autonomie...

L'amendement CULT.6 est adopté.

Article 10 ter

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.7 supprime une demande de rapport, sur les politiques régionales de lutte contre l'illettrisme. Même s'il s'agit d'un sujet important, quel est, du reste, le lien entre ce sujet et le présent projet de loi ?

L'amendement CULT.7 est adopté.

Article 10 quater

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Je vous propose de supprimer une autre demande de rapport, sur l'avenir des CIO. Tel est l'objet de l'amendement CULT.8.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans le cadre de leur mission de contrôle de l'action du gouvernement, les parlementaires qui le souhaitent peuvent parfaitement se pencher sur le sujet et rédiger eux-mêmes un rapport.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je voudrais préciser un point dans notre discussion sur les articles : tout le monde ici se dit hostile à ce projet de loi, sauf notre rapporteur, qui amende la rédaction.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il ne dit pas qu'il y est favorable ! Quant à nous, nous nous prononçons sur le rapport et non sur le texte.

M. Jacques-Bernard Magner. – Les amendements portent bien sur le texte...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il est légitime de chercher malgré tout à l'améliorer : c'est ainsi que nous procédons depuis toujours, il n'y a rien d'exceptionnel aujourd'hui.

M. Jacques-Bernard Magner. – Ils modifient la rédaction à la marge, ils sont presque anodins.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Nous exprimons un avis ; c'est la commission au fond qui décidera de son texte. Mais si nous voulons espérer un dialogue avec elle, il faut formuler des propositions.

L'amendement CULT.8 est adopté.

Article additionnel après l'article 10 quater

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.9 reprend une recommandation de Guy-Dominique Kennel : l'intégration de la connaissance des filières de formation, des métiers et du monde économique dans la formation continue des enseignants - y compris, éventuellement, par une expérience de l'entreprise.

Fallait-il intégrer cette dimension dans la formation initiale dispensée au sein des ÉSPÉ ? Notre collègue estimait que celle-ci était déjà chargée d'impératifs divers ; il préconisait plutôt une intégration obligatoire dans la formation continue. Je suis d'accord, car la scolarité en ÉSPÉ est en effet surchargée.

L'amendement CULT.9 est adopté.

Article 11

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Mon amendement CULT.10 supprime la condition, introduite par les députés, qu'une formation possède un effectif « suffisant » pour que ses résultats, exprimés en taux d'insertion, d'obtention du diplôme, etc. soient publiés. Ces données n'auraient qu'une valeur statistique très relative. Soit, mais alors, bien peu de CFA et de lycées professionnels publieraient des données ! Or il serait dommageable que les structures ne fournissent pas toutes, quelle que soit leur taille, ces informations qui contribuent à éclairer la décision des jeunes et de leurs familles.

L'amendement CULT.10 est adopté.

L'amendement de coordination CULT.11 est adopté.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'amendement CULT.12 met en œuvre une des recommandations du rapport Kennel : attribuer la présidence du conseil d'administration des lycées professionnels à un représentant du monde économique et professionnel. Cette pratique est déjà la règle dans l'enseignement agricole où elle fonctionne très bien et renforce les liens entre l'établissement et son environnement.

L'amendement CULT.12 est adopté.

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L'alinéa 22 donne compétence au proviseur pour accomplir les formalités nécessaires à l'ouverture d'une unité de formation des apprentis (UFA) au sein de son établissement. L'amendement CULT.13 en précise la rédaction.

L'amendement CULT.13 est adopté.

Article 11 bis A

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, je propose d’insérer les dispositions relatives aux écoles de production dans la partie législative du code de l’éducation relative aux établissements privés hors contrat. Tel est l’objet de l’amendement CULT.14, qui corrige également une erreur de référence.

L’amendement CULT.14 est adopté.

Article 11 bis

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L’amendement CULT.15 clarifie la rédaction de l’article 11 bis. Il limite à la seule offre de formation continue la faculté, pour les établissements d’enseignement supérieur, de créer une filiale de droit privé. Il supprime la référence à l’apprentissage, une modalité de formation que l’on peut mettre en œuvre dans la formation initiale et continue. Deux articles sont réunis en un seul.

L’amendement CULT.15 est adopté.

Article 14 ter

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – Par coordination, l’amendement CULT.16 supprime l’article 14 ter.

L’amendement CULT.16 est adopté.

Article 17

M. Laurent Lafon, rapporteur pour avis. – L’article 17 plafonne à 13 % la part du produit de la taxe d’apprentissage versée aux formations professionnalisantes hors apprentissage (lycées professionnels, universités, écoles de commerce et d’ingénieurs), qui remplace le « hors quota » actuel, 23 % du produit de la taxe.

À l’Assemblée nationale, les associations agissant au plan national pour la promotion de la formation technologique et professionnelle initiale et des métiers ont été réintégrées parmi les entités éligibles à ce financement. Afin de ne pas déstabiliser les établissements financés par le hors quota, dont les ressources sont de ce fait plafonnées, le Gouvernement a proposé de limiter à 10 % du montant du hors quota les sommes pouvant être versées aux associations. Ce taux a été porté à 20 % par les députés LREM.

Cela ne me paraît pas judicieux au regard des montants engagés. Je vous propose dans l’amendement CULT.17 de revenir à un plafond de 10 % : c’est une solution équilibrée.

L’amendement CULT.17 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose d’autoriser notre rapporteur à procéder aux ajustements nécessaires, en commission des affaires sociales la semaine prochaine, sur ces amendements, et à les redéposer en notre nom en séance s’ils n’étaient pas adoptés par la commission des affaires sociales.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je crois qu’il faudra dénoncer clairement le non-sens historique que serait le retrait de la compétence des régions sur l’apprentissage : c’est le point dur du texte.

Communication de la mission d’information sur l’état du système éducatif en Guyane

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nos collègues Jean-Claude Carle, Antoine Karam et Laurent Lafon se sont rendus une semaine au mois d’avril dernier en Guyane afin de se rendre compte de l’état du système éducatif. Ils soumettent aujourd’hui leur rapport à la commission.

M. Jean-Claude Carle. – Du 15 au 21 avril dernier, à l’initiative de notre présidente, une délégation de notre commission, composée de Laurent Lafon, d’Antoine Karam et de moi-même, s’est rendue en Guyane. Je me remercie notre collègue Antoine Karam de son aide précieuse dans l’organisation de ce déplacement, dont l’objet était de faire un état de la situation du système éducatif guyanais.

Une semaine durant, nous avons sillonné ce grand et beau territoire qu’est la Guyane, par sa superficie la deuxième région de France derrière la Nouvelle-Aquitaine. Sur la côte, dans la région de Cayenne et à Kourou ; dans l’Ouest, à Saint-Laurent-du-Maroni et Mana ; sur le fleuve, à Maripasoula, nos déplacements nous ont donné à voir un panorama complet de l’enseignement scolaire, agricole et supérieur en Guyane. Nous avons ainsi pu visiter une dizaine d’établissements – écoles, lycées dont un lycée agricole, internat d’excellence, maison familiale rurale, IUT, école de commerce et de gestion, université de Guyane – et pu rencontrer élus, enseignants, élèves et responsables académiques ainsi que de la chambre de commerce et d’industrie.

Le constat que nous vous présentons ne brille pas par son originalité ; il avait été amplement relayé à l’occasion du mouvement social qui a agité la Guyane l’année dernière, dont il était sans doute une des causes. Ce constat est que la Guyane connaît une situation préoccupante en matière éducative, comparable seulement à celle de Mayotte.

Trois chiffres ont retenu notre attention, car ils donnent une idée des difficultés auxquelles est confrontée la Guyane.

Premièrement, pour un élève de sixième, l’espérance d’obtenir le baccalauréat n’est que de 54,8 %, soit la plus faible de toutes les académies de France, y compris Mayotte.

Dès lors, un tiers des jeunes guyanais sort sans diplôme du système scolaire, alimentant le grand nombre de jeunes sans emploi (le taux de chômage des 15-24 ans s’élève à 44 %) et sans activité.

Enfin, 48 % des jeunes guyanais convoqués à la journée défense et citoyenneté, donc ayant 17 ou 18 ans, ont échoué aux tests de langue française et sont en grande difficulté de lecture. En outre, gardez à l’esprit qu’il ne s’agit ici que des jeunes de nationalité française, soumis au recensement, non des nombreux jeunes de nationalité étrangère !

L’enjeu majeur, à mon sens, est bien celui de la maîtrise de la langue française, d’autant qu’une part très importante de la population n’est pas francophone ; l’éloignement

culturel est parfois important. On estime qu'environ la moitié de la population n'aurait pas le français pour langue maternelle, ce qui est considérable. Dans l'Ouest guyanais, à Maripasoula ou à Saint-Laurent-du-Maroni, nous avons vu des écoles, comptant parfois une vingtaine de classes, où pas un enfant ne parle français à la maison ou au quotidien.

Confrontée à cette réalité, l'école peine à s'adapter et à repenser son organisation, ses programmes et ses méthodes. Il en résulte que nombre de ces enfants, qui y arrivent sans parler français et très éloignés de la culture scolaire, sortent du CP et du CE1 sans savoir lire ni écrire. La poursuite de leur scolarité est marquée par l'incapacité du système scolaire à pallier ces difficultés de départ, alors même que l'écart entre ce qui est attendu d'eux et leur niveau réel s'accroît d'année en année. C'est ainsi que l'on retrouve au lycée, et pas de manière exceptionnelle, des jeunes qui ne savent pas lire.

Dire cela n'est pas jeter la pierre aux enseignants. Je souhaite d'ailleurs rendre hommage à leur dévouement, tant les conditions dans lesquelles ils exercent sont difficiles et tant – ils sont les premiers à le dire – la mission qui leur est donnée semble parfois impossible. Et cela parce que la transposition du modèle scolaire de la France métropolitaine en Guyane ne fonctionne pas. Ils sont nombreux à nous avoir confié leur insatisfaction, voire leur détresse, de constater l'écart entre la réalité et les progressions pédagogiques prévues par les programmes.

Pour être juste, il convient de souligner que le système éducatif est en Guyane tributaire de lourdes contraintes, qui ne relèvent pas de lui.

L'immensité du territoire, recouvert à 95 % par la forêt équatoriale, constitue à elle seule une contrainte importante : il est difficile de trouver des enseignants pour exercer dans les lieux les plus reculés, encore davantage de les remplacer ; quant aux élèves, ces derniers se voient souvent infliger dès leur jeune âge de longs trajets en pirogue pour rallier l'école. Couplée à une offre de formation limitée et concentrée sur la région de Cayenne, l'éloignement explique en grande partie le faible taux de poursuites d'études.

La pression démographique, comparable à celle des pays en développement (la population croît de 2,5 % chaque année) en raison d'une natalité élevée et d'une immigration non maîtrisée, est à l'origine d'une forte tension sur les infrastructures scolaires. Les collectivités territoriales ne parviennent tout simplement pas à construire suffisamment d'écoles, de collèges et de lycées à temps. D'autant qu'elles sont soumises à une tension budgétaire considérable : leurs recettes sont particulièrement faibles, compte tenu de l'atonie économique et de la grande pauvreté. Il en résulte une saturation des infrastructures scolaires qui, d'année en année, est de moins en moins tenable. Accueillir tous les élèves en l'âge de l'être est parfois une gageure. Ainsi, à Saint-Laurent-du-Maroni, qui est la commune la plus concernée, l'accueil des élèves de maternelle à la rentrée 2018 était remis en cause, jusqu'à ce qu'un accord avec le rectorat soit trouvé. La commune demande l'expérimentation de la double vacation pour faciliter l'accueil de tous les enfants, ce qui lui a été à ce jour refusé.

La pénurie d'enseignants est le défi principal du système éducatif en Guyane. Les facteurs que j'ai évoqués précédemment participent de la faible attractivité de l'académie, que les majorations salariales pourtant substantielles (un enseignant gagnant 1 700 euros net en métropole en gagnerait 2 600 en Guyane) ne parviennent pas à compenser. La conséquence en est le recours massif aux contractuels, qui concerne particulièrement les territoires les plus éloignés : le collège de Maripasoula compte ainsi 85 % de contractuels parmi son corps d'enseignants, dont 40 % enseignent pour la première fois. Il est plus élevé dans le

secondaire, conséquence d'un recrutement des enseignants national et non académique comme dans le premier degré.

On n'améliorera pas les résultats de la Guyane sans les enseignants, et des enseignants formés à la réalité du métier, car enseigner en Guyane n'est pas enseigner en Haute-Savoie. Face à un public non-francophone, issu de cultures particulières, il faut des programmes et des pédagogies différentes, il faut une connaissance des langues et des cultures locales.

Cet effort doit concerner en premier lieu le primaire, où tout se joue. Plus encore qu'en métropole, il est essentiel de donner clairement la priorité au primaire et d'y investir.

M. Laurent Lafon. – Avant de vous présenter nos recommandations, je souhaiterais revenir sur un constat qui nous a particulièrement marqué : il s'agit du décalage entre les priorités du Gouvernement en matière éducative - le dédoublement des classes de CP et de CE1 en REP et en REP+ (qui concerne toute la Guyane puisque l'académie entière est quasiment en classée REP+) et l'abaissement à trois ans de l'obligation d'instruction - et les possibilités de leur réalisation en Guyane, alors qu'il s'agit d'un des territoires qui en a le plus besoin.

Le cœur de notre diagnostic est que la transposition du modèle scolaire de la métropole ne permet pas de répondre aux enjeux du territoire. Ce dernier ne prend pas en compte, ou insuffisamment, les enjeux que sont l'immigration et les mobilités, les langues et les cultures locales, les contraintes liées à la distance, etc.

Ce modèle scolaire, c'est là notre thèse, doit être adapté à ces réalités, sans quoi les efforts consentis seront vains. Il s'agit, pour que l'éducation demeure nationale, de l'adapter davantage aux spécificités de la Guyane. Les recommandations que nous vous présentons sont toutes fortement liées : elles doivent s'inscrire dans une réflexion systémique.

C'est le sens de notre première recommandation, qui vise à remédier à la pénurie d'enseignants et mieux former ces derniers à la réalité du métier d'enseignant en Guyane. Le parti pris est simple : c'est en Guyane et parmi les Guyanais eux-mêmes qu'il faut recruter et former les enseignants qui iront enseigner, de manière pérenne, dans l'arrière-pays et qui auront la connaissance indispensable des langues et des cultures locales.

Beaucoup de nos préconisations vont dans ce sens : intensifier le prérecrutement, fidéliser et, sous condition de formation, titulariser les contractuels et les intervenants en langue maternelle, adapter la formation des enseignants au contexte local. La même idée nous mène à proposer l'expérimentation d'un recrutement académique des enseignants du second degré, en explorant d'autres modalités de service comme la bivalence, ce qui permettrait l'exercice de services complets dans les établissements isolés et de rapprocher les services de ceux des professeurs de lycée de professionnel. Enfin, l'amélioration de la condition enseignante est nécessaire ; plus que sur la rémunération, déjà élevée et dont la majoration alimente la cherté de la vie et nuit à l'économie locale, c'est sur des éléments comme le logement ou la qualité de vie qu'il convient d'agir.

Notre deuxième recommandation porte sur la qualité de la vie scolaire des élèves : beaucoup d'écoles n'ont pas de service de restauration scolaire ni d'activités périscolaires. Alors que l'insécurité n'épargne pas les établissements scolaires, il convient d'accroître le nombre d'assistants d'éducation et de lever les obstacles à leur recrutement.

Dans l'idée d'une adaptation de l'organisation de l'éducation nationale, il conviendrait de renforcer l'autonomie du recteur, tant en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines qu'en matière pédagogique. Il s'agit de permettre l'adaptation des modalités de scolarisation ; par exemple, dans les villages et les hameaux isolés, il est impossible d'imposer aux enfants de trois ans de faire une à deux heures de pirogue pour se rendre à l'école. Une école itinérante, permettant de les initier dans leur village ou leur hameau trois à quatre demi-journées par semaine au français, pourrait être une solution.

La même logique doit gouverner aux programmes scolaires : ces derniers doivent être adaptés à l'environnement local, c'est déjà le cas en histoire mais, de manière surprenante, pas en sciences et vie de la terre. Il conviendrait également d'adapter les progressions pédagogiques et les objectifs de cycle, en mettant l'accent sur la maîtrise des fondamentaux. Il ne s'agit pas d'être moins exigeant pour les élèves mais au contraire de l'être davantage dans la maîtrise réelle des fondamentaux.

Le partenariat avec les collectivités territoriales est fondamental. Comme Jean-Claude Carle l'a rappelé, ces dernières ont le plus grand mal à accompagner la pression démographique. L'aide de l'État est indispensable et nous émettons le vœu que les engagements pris dans le cadre des accords de Guyane - l'attribution d'une aide de 250 millions d'euros sur cinq ans à la collectivité territoriale de Guyane pour la construction de collèges et lycées et de 150 millions sur dix ans aux communes pour la construction d'écoles - soient respectés. Nous souhaitons que ce partenariat soit décliné par convention avec l'ensemble des collectivités territoriales, qui sont concernées au premier chef, notamment en matière de qualité de vie scolaire.

Ce soutien ne doit pas être que financier : les normes en matière de bâti scolaire pourraient faire l'objet d'adaptations. Les écoles en chantier le sont dans le respect des normes ; les chantiers sont donc longs, coûteux et difficiles, surtout lorsque les matériaux doivent être acheminés par le fleuve ; de surcroît, l'environnement tropical entraîne une dégradation rapide des bâtiments. En comparaison, les écoles construites de manière traditionnelle sont, en plus d'être plus rapides à construire et nettement moins coûteuses, bien plus durables et plus saines : l'air y circule plus facilement. Là encore, souplesse et adaptation doivent être les maîtres mots.

L'enrichissement et la diversification de l'offre de formation paraît indispensable. Les formations, en particulier dans la voie professionnelle et l'enseignement supérieur, sont concentrées à Cayenne : trop de jeunes renoncent à poursuivre leurs études en raison de l'éloignement. L'absence de certaines formations, comme les écoles d'ingénieurs, alimente une « fuite des cerveaux » vers la métropole et une perte de talents pour la Guyane. Enfin, au vu des ressources et du potentiel de développement du territoire, on ne peut qu'être surpris par l'absence de d'offre dans certains domaines, notamment minier et halieutique, ou sa sous-calibration, par exemple dans les métiers du bois, de la biodiversité ou en matière sanitaire. Compte tenu de l'immensité du territoire, tout ne pourra pas être proposé partout : c'est pourquoi un effort particulier doit être fait pour faciliter la mobilité des étudiants, notamment par le développement des internats.

Enfin, dans un territoire où le taux de chômage des jeunes s'élève à 44 %, la question de l'entrée dans l'emploi est essentielle. À la maison familiale rurale (MFR) de Mana comme au lycée agricole de Matiti, nous avons pu nous rendre compte de la difficulté qu'éprouvent les jeunes diplômés à s'installer ; l'accès au foncier est en effet extrêmement difficile pour les agriculteurs. Nous proposons que l'État, qui possède 95 % du foncier

guyanais, mène une expérimentation, en partenariat avec les collectivités et la chambre d'agriculture, visant à mettre à disposition ou en location des terres aménagées et valorisées au profit des aspirants agriculteurs.

M. Antoine Karam. – Je ne saurais être impartial s'agissant de la Guyane. J'ai donc laissé s'exprimer mes deux collègues, que je remercie profondément de s'être penchés sur la situation si particulière de ce territoire et d'avoir pris le temps nécessaire, une semaine, pour l'étudier à fond. Je remercie également la présidente de notre commission d'avoir permis et encouragé ce déplacement. Vous me permettrez quelques remarques.

Tout d'abord, l'importance que revêt cette « guyanisation », cette adaptation du modèle scolaire à la réalité du territoire. Cette est une exigence primordiale pour son efficacité. Si nous ne changeons pas de modèle, nous n'améliorerons en rien les résultats du système éducatif, qui sont – comme notre collègue l'a rappelé – alarmants. Les rallonges budgétaires, les trésors de dévouement des enseignants et des personnels de l'éducation nationale n'y feront rien. Quelques petits pas ont été faits, à l'instar du dispositif des intervenants en langue maternelle (ILM) qui est spécifique à la Guyane. Dans certaines écoles maternelles, ces derniers aident les élèves ayant une autre langue maternelle que le français à mieux maîtriser cette langue et leur culture d'origine, en vue de faciliter l'apprentissage de la langue française. C'est un dispositif intéressant, nous l'avons vu : l'avenir réside cependant à mon sens dans la constitution d'un corps d'enseignants du primaire formés à ces spécificités et connaissant les langues et les traditions locales. S'il faut savoir attirer des enseignants d'ailleurs, ces enseignants ne pourront, pour l'essentiel, ne venir que de Guyane ; c'est pourquoi il faut mener le plus grand nombre possible de jeunes guyanais vers les métiers de l'enseignement.

Vous avez beaucoup entendu le mot « expérimentation ». Du fait de ses spécificités, la Guyane doit être un terrain d'expérimentation et d'innovation. En matière de recrutement des enseignants, par exemple, la Guyane peut être aux avant-postes ; les enseignements qui en seront tirés pourront être transposés dans l'hexagone.

La Guyane possède d'immenses atouts et une jeunesse magnifique. C'est une grande richesse que nous ne pouvons-nous permettre de laisser sur le bord du chemin, sans diplôme, sans travail et sans perspective. Sans quoi ils continueront d'être la proie des trafiquants de drogue, comme l'illustrent les arrestations quotidiennes de « mules » dans les avions en provenance de Guyane.

Par notre travail et nos recommandations, nous espérons indiquer le chemin d'un nouveau modèle éducatif pour la Guyane, plus proche de ses besoins et plus efficace. Dans l'éducation comme dans les autres politiques publiques, l'adaptation aux besoins des territoires doit primer. S'adressant à la population guyanaise le 30 avril 1960, Charles de Gaulle ne disait-il pas « qu'il est conforme à la nature des choses qu'un pays qui a son caractère aussi particulier que le vôtre et qui est, en somme, éloigné, ait une autonomie proportionnée aux conditions dans lesquelles il doit vivre » ? Cinquante-huit ans après, nous ne pouvons que constater que la centralisation et le jacobinisme demeurent ancrés.

Mme Claudine Lepage. – Vous avez évoqué des affectations d'enseignants en Guyane davantage subies que souhaitées. J'ai moi-même rencontré dans des établissements français de l'étranger des enseignants dont la Guyane était l'académie d'origine et qui étaient prêts à se mettre en disponibilité, voire à démissionner, plutôt que d'y retourner. Cela illustre à quel point il est nécessaire de réfléchir aux mesures susceptibles d'en améliorer l'attractivité.

M. Jacques Groperrin. – « Repenser le modèle scolaire et l'adapter aux réalités locales » - je partage pleinement votre conclusion et je suis prêt à appliquer votre raisonnement à l'ensemble des territoires de métropole. Un défi particulier à la Guyane est celui de la présence à l'école, qui est lié aux migrations et à l'éloignement culturel. Le Gouvernement avait promis des financements dans le cadre des accords de Guyane : les promesses ont-elles été suivies d'effet ?

M. Abdallah Hassani. – Le travail qu'ont fait les rapporteurs peut être transposé sans difficulté à Mayotte, avec pour seule différence des distances moins grandes. Mais Mayotte est confrontée aux mêmes problèmes : immigration illégale, illettrisme, etc. Dans le lycée professionnel où j'enseignais, sur une classe de trente élèves, 80 % étaient étrangers et, pour beaucoup, parlaient très difficilement le français, sans savoir ni le lire ni l'écrire.

M. Maurice Antiste. – Certes, la Guyane connaît de graves difficultés mais elle a aussi de nombreux atouts. Les problèmes liés à l'éducation ont-ils été soulevés à l'occasion du conflit social de 2017 ? Quelles seront les suites de ce rapport ? Il faut faire bouger les lignes.

M. Max Brisson. – Avec Françoise Laborde, nous travaillons sur le métier d'enseignant et nous retrouvons dans votre rapport un certain nombre de nos analyses. La question clef est celle de l'adaptation du système scolaire à partir des besoins particuliers de chaque territoire, auxquels les jeunes enseignants doivent être préparés. Je demeure attaché, comme beaucoup ici, au caractère national de l'école de la République. Mais si cette dernière ne prend pas en compte la diversité des territoires et de leurs contraintes, nous continuerons de voir l'attractivité de la profession d'enseignant se dégrader.

Mme Françoise Laborde. – Claudine Lepage évoquait les stratégies de contournement des règles d'affectation et d'évitement de certains territoires. Elles invitent à repenser ces règles d'affectation, à plus forte raison lorsqu'on constate qu'un grand nombre d'enseignants sont des contractuels et souhaitent le demeurer pour rester dans leur ville ou leur département d'origine.

M. Pierre Ouzoulias. – Je ne peux qu'être très perturbé par la description que nos rapporteur nous ont faite, qui est très inquiétante tant pour les populations concernées que pour la cohésion de notre République.

Vous mentionnez l'obstacle de la langue. Il ne s'agit pas d'une situation récente et la République a franchi cet obstacle dans nos campagnes, même si cela s'est fait par l'interdiction des patois et la négation des cultures locales. Ce modèle n'est plus opérant aujourd'hui. En conséquence, je m'interroge sur l'adéquation à trouver entre le maintien d'un système éducatif national et la prise en compte des spécificités locales. Mon opinion n'est pas encore faite.

Mme Vivette Lopez. – On voit bien que les décisions prises à Paris se font sur des représentations très éloignées des réalités locales. La question du transport scolaire en Guyane avait été évoquée à l'occasion du projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer, où l'on n'avait rien trouvé de mieux que d'imposer la scolarisation, et donc de longs trajets en pirogue, à des enfants de trois ans. La Guyane constitue également un terrain favorable à un développement de l'offre de formation professionnelle afin de répondre aux besoins de l'économie locale.

M. Jean-Claude Carle. – L’attractivité est un chantier difficile. On voit que les majorations salariales, déjà conséquentes, ne sont pas suffisantes. La gestion de carrière y participe : il faut donner des perspectives aux enseignants, particulièrement ceux affectés dans des zones isolées ou difficiles.

Le partenariat entre l’État et les collectivités territoriales est essentiel, de même qu’une culture de l’expérimentation. Ils permettraient de résoudre facilement certains problèmes, à l’instar de celui de l’installation des jeunes agriculteurs.

Je partage l’avis de mes collègues Jacques Groperrin et Max Brisson : répondre à la diversité des situations est un impératif qui vaut sur l’ensemble du territoire. La Guyane permettrait ainsi d’expérimenter certaines mesures en ce sens. J’illustre cette difficulté d’adaptation : lors de mon précédent séjour en Guyane, en 1998, un des soucis du recteur était de pouvoir payer son piroguier, qui ne correspondait à aucune des nomenclatures d’emploi du ministère. J’espère qu’une solution a été trouvée depuis !

M. Laurent Lafon. – La situation de la Guyane fait naturellement écho à des situations que nous connaissons ailleurs en France, ne différant peut-être que par son intensité.

Le rapport a été présenté au ministre qui, ayant été recteur de Guyane il y a quelques années, connaît très bien la situation et a conservé un grand intérêt pour ces questions. Il n’a émis aucune réserve ou objection et nous a semblé très ouvert à nos recommandations. Reste à voir ce qu’il en ressortira ! Un déplacement prévu dans un avenir proche pourrait être l’occasion d’annonces à cet effet.

Le respect des accords de Guyane est nécessaire pour préserver une relation de confiance avec les collectivités territoriales et la population ; nous espérons qu’ils seront pleinement mis en œuvre.

M. Antoine Karam. – Je répondrai à mon collègue Jacques Groperrin que les promesses n’engagent que ceux qui les entendent. S’ils n’ont pas été conclus par le Gouvernement actuel, les accords de Guyane doivent être respectés.

Quarante après Les Confettis de l’Empire de Jean-Claude Guillebaud, son constat d’une infantilisation demeure d’actualité. Nous, les ultramarins, ne voulons plus être des faire-valoir. Nous donnons à la France sa dimension mondiale ! Lorsque la fusée part, c’est l’image de la France qui est élevée. La France s’honorerait de mieux prendre en compte les besoins de ses territoires d’outre-mer !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je remercie nos collègues de la qualité de leur rapport et je demande à la commission si elle autorise sa publication.

Audition de M. Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je voudrais tout d’abord rappeler le contexte qui a présidé à la création de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) en 2009. À l’époque, il n’existait pas d’offre légale et le piratage constituait la source unique de contenus sur Internet. Il a fallu trois lois pour créer la Hadopi et commencer à encadrer ce système. Cette audition est pour nous l’occasion

de faire un premier bilan et de tracer des perspectives. Il y a quelques semaines, la ministre a annoncé sa volonté de renforcer la lutte contre le piratage. Notre commission avait depuis longtemps identifié cette problématique, je pense en particulier au rapport « La Hadopi : totem et tabou » de Loïc Hervé et Corinne Bouchoux qui, paru en 2015, conserve toute son actualité et devrait servir de base aux futures réformes.

M. Denis Rapone, président de la Hadopi. – Je tiens à souligner que le Sénat a toujours été, avec la Hadopi, dans une forme d'impartialité et d'objectivité qui nous a constamment été précieuse, en particulier face aux critiques dont l'institution a été l'objet.

Dans le cadre de sa mission d'observation, la Hadopi dispose d'une expertise reconnue en France et à l'étranger. Elle peut participer, de manière objective, au débat public.

Je voudrais rappeler les grands principes de la réponse graduée qui vise à responsabiliser l'internaute. Elle n'intervient que pour les échanges dits « de pair à pair ». Les internautes reçoivent un courrier si leur adresse *Internet Protocol* (IP) trahit un manquement aux règles. Cette procédure est répétée trois fois, ce qui montre bien le caractère avant tout pédagogique de la celle-ci. Si, après trois avertissements, l'internaute persiste à télécharger de manière illégale, la Hadopi transmet le dossier au Parquet qui apprécie l'opportunité d'engager des poursuites. Si la procédure est souvent critiquée par les ayants droit, c'est principalement en raison de la partie judiciaire du processus qui ne donne souvent pas suite au signalement, ou de manière marginale.

Le problème du piratage reste préoccupant en raison de l'avancée des techniques. On estime que deux milliards d'actes de contrefaçon sont commis par an en France, ce qui est non seulement une atteinte à la création mais également un risque pour les internautes, notamment les plus jeunes, qui se trouvent confrontés à des contenus indésirables et s'exposent à des problèmes de sécurité informatique. Ce phénomène créé également une distorsion de concurrence avec les offres légales et une perte de recettes pour l'État.

La contrefaçon a pris une telle proportion qu'elle constitue désormais non seulement un trouble à l'ordre public, ordre public économique, social, mais également ordre public général, compte tenu des infractions en cause et des risques en matière de santé, d'honneur et de dignité. Ne pas s'y attaquer de manière frontale remettrait en cause la crédibilité de l'action publique.

Les difficultés rencontrées à l'origine par la Hadopi étaient liées au scepticisme et à la raillerie sur l'opportunité des missions qui lui avaient été confiées. Les dangers du piratage étaient sous-estimés dans un contexte de « diktat » du libertarisme de l'Internet au détriment de la protection des droits d'auteur. Toutefois, les mentalités ont évolué, notamment avec le développement de nouveaux contenus problématiques - cyberpornographie, cybersécurité, incitation à la haine raciale - qui ont renforcé la nécessité d'une régulation. La question se pose désormais de savoir ce qui peut être entrepris.

Tout d'abord, et au risque de décevoir certains, il n'existe pas de solution unique ni de solution miracle. Toutefois, plusieurs actions publiques et privées peuvent être menées, en collaboration avec les ayants droit et en coordination avec les initiatives prises aux niveaux européen - révision de la directive sur le droit d'auteur - et international.

Quatre axes doivent être privilégiés.

D'abord, la sensibilisation des usagers doit être renforcée. En effet, de nombreuses pratiques illicites sont liées à une méconnaissance des règles liées à la protection du droit d'auteur, notamment de la part des jeunes. L'éducation nationale a donc un rôle important à jouer afin d'éduquer et de sensibiliser les élèves sur ces questions.

Ensuite, il faut mener une action auprès des sites Internet qui diffusent des produits culturels et qui bénéficient d'une responsabilité limitée en matière de protection de droit d'auteur. Je veux parler des plateformes Internet comme YouTube, Twitter ou encore Facebook.

Par ailleurs, il faut s'allier avec les intermédiaires qui assurent le paiement en ligne, la publicité en ligne ou encore se chargent de l'hébergement des sites et qui sont indispensables au fonctionnement des sites pirates. Il faut arriver à les convaincre de rompre toute relation contractuelle avec lesdits sites afin de les « assécher » économiquement.

Enfin, nos actions doivent viser les sites illégaux. À cet égard, il nous faut d'urgence développer de nouveaux instruments juridiques pour lutter contre ces sources de production de contenus illicites dans la mesure où la réponse graduée est inopérante pour des raisons à la fois technique et juridique face aux nouvelles techniques de piratage telles que le téléchargement direct et le *streaming*.

En ce qui concerne le travail de pédagogie en direction des élèves, la Hadopi mène depuis plusieurs années et sans le soutien de l'État, des actions de formation à un usage responsable d'Internet à travers l'organisation d'ateliers en collaboration avec des enseignants volontaires. Plutôt que de tenir aux jeunes un discours anxiogène, nous les plaçons en situation de créateurs (films, bandes dessinées) puis organisons la diffusion de leur œuvre au sein d'une classe ou d'un établissement. À cette occasion, nous les sensibilisons sur les effets négatifs de la captation de leur œuvre par un tiers et de sa large diffusion sans accord préalable.

Je tiens à faire remarquer que nous avons négocié depuis plusieurs mois avec le ministère de l'éducation nationale une convention afin de renforcer les actions de sensibilisation de la Hadopi en milieu scolaire pour l'utilisation maîtrisée et responsable des outils et ressources numériques. Pourtant, cette convention peine à être signée par le ministère de l'éducation nationale. Sans cet engagement fort de l'État et une vraie volonté politique, les actions de la Hadopi resteront au stade du « bricolage ».

À l'heure actuelle, la nécessité d'informer les élèves des risques de téléchargement illégal figure dans le code de l'éducation mais elle est limitée au cadre de l'enseignement artistique. Dans le rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat par Loïc Hervé et Corinne Bouchoux, il était proposé de généraliser cette sensibilisation à tous les programmes scolaires. Cela me paraît indispensable.

Dans le cadre de la réponse graduée, la Hadopi mène également une stratégie de sensibilisation pédagogique des internautes avec des résultats très positifs : deux tiers des abonnés avertis par la Hadopi ne font plus l'objet de signalement de la part des ayants droit auprès de l'autorité, ce qui confirme la vertu de l'approche pédagogique. Par ailleurs, je rappelle que nous traitons 70 000 signalements par jour, ce qui justifie les sommes consacrées à la réponse graduée.

En réalité, l'approche pédagogique fonctionne bien. C'est la phase ultérieure – la transmission de l'infraction à l'institution judiciaire - qui comporte des limites. D'abord, la caractérisation de l'infraction est complexe dans la mesure où il ne s'agit pas d'un délit de contrefaçon, mais d'une négligence caractérisée du titulaire de l'abonnement qui n'a pas sécurisé l'accès à Internet. Pour justifier d'une infraction, l'internaute doit avoir fait l'objet de plusieurs avertissements. La Hadopi s'efforce de sensibiliser les parquets sur les préjudices causés par le piratage, notamment à travers l'organisation de tournées dans les juridictions. Pour autant, l'indépendance de la justice et le principe d'opportunité des poursuites aboutissent souvent à des solutions peu satisfaisantes pour les ayants droit, comme le classement des poursuites ou le rappel à la loi alors même que la Hadopi a déjà adressé trois avertissements à l'internaute.

M. Denis Rapone. – Nous avons fait réaliser une étude juridique afin d'examiner les différentes possibilités pour faire évoluer le régime des sanctions, ce qui a permis d'identifier trois pistes : l'amende pénale forfaitaire, l'amende administrative – c'est la voie préconisée par le rapport de Loïc Hervé et Corinne Bouchoux – et la transaction pénale. Cette étude a permis d'établir qu'il n'y avait pas d'obstacle d'ordre constitutionnel au renforcement des sanctions même si dans ce domaine le risque zéro n'existe pas. Ces propositions sont aujourd'hui sur la table et à la disposition des pouvoirs publics.

Le deuxième élément concerne les plateformes qui sont, à l'image de YouTube, devenues le mode principal d'accès aux contenus culturels en ligne, notamment musicaux. Ces intermédiaires ont le statut de simple « hébergeur », leurs seules obligations consistent donc à devoir retirer promptement l'œuvre protégée après signalement de la part des ayants droit. Il s'agit d'une pratique aléatoire car les ayants droit ne peuvent identifier l'ensemble des œuvres protégées qui seraient illégalement mises en ligne. Certaines plateformes ont mis en place des systèmes de reconnaissance automatique des contenus. La plateforme doit se retourner ensuite vers les ayants droit pour savoir si ces derniers souhaitent retirer l'œuvre identifiée ou s'ils souhaitent bénéficier d'un partage de la monétisation. La relation est toutefois déséquilibrée entre la plateforme et les ayants droit car la monétisation ne fait pas l'objet d'une véritable négociation et il s'agit davantage d'une offre « à prendre ou à laisser ». Cette situation rend nécessaire l'intervention d'une autorité publique pour vérifier la qualité du système de reconnaissance automatique et permettre, par ailleurs, un équilibre dans la relation contractuelle entre plateformes et ayants droit.

Il existe d'autres intermédiaires qui permettent au piratage d'exister comme les acteurs de la publicité en ligne, des moyens de paiement et des noms de domaine. Des chartes de bonnes pratiques ont été développées avec ces acteurs.

Il n'y a pas de recours possible aujourd'hui à la disposition des ayants droit. L'Hadopi pourrait ainsi être chargée de caractériser les sites contrevenants de manière plus efficace tout en garantissant une phase contradictoire. Le site concerné pourrait faire part de ses observations et aurait la possibilité de contester la décision devant l'autorité judiciaire.

Il faut acquérir de nouveaux moyens pour s'attaquer à ces sites. L'Hadopi bénéficie d'une compétence qui est importante et non utilisée jusqu'alors, afin de caractériser ces sites. Elle pourrait également jouer un rôle d'expert auprès des juges. L'article L 336-2 du code de la propriété intellectuelle permet au juge d'ordonner à la demande des titulaires de droits et de leurs ayants droit, toutes mesures propres à prévenir ou à faire cesser une atteinte à un droit d'auteur ou un droit voisin, à l'encontre de toute personne susceptible de contribuer à y remédier. Cette procédure est toutefois coûteuse et complexe à mettre en œuvre,

notamment auprès des fournisseurs d'accès à Internet au regard du régime de la preuve. L'Hadopi propose d'alléger ce régime afin de permettre une action plus rapide et plus directe pour déréférencer les sites concernés. L'Hadopi pourrait également agir à l'encontre des sites « miroirs » et « répliques » dans le cadre d'une capacité de suivi ne nécessitant qu'une intervention réduite du juge.

Mme Françoise Laborde, rapporteure. – Votre présentation très complète a répondu par anticipation à plusieurs des questions que je souhaitais vous poser, notamment sur les sites miroirs, la réponse graduée, etc. Lors du déplacement d'une délégation de notre commission au Festival de Cannes en mai dernier, nous avons pu constater à quel point la question du piratage constitue un sujet majeur, qui conditionne notamment les avancées sur la chronologie des médias. Je suis heureuse de constater que votre autorité continue à avoir un véritable rôle à jouer, en dépit des critiques entendues lors de l'examen parlementaire de la loi Hadopi, auquel j'avais eu la chance de participer en tant que nouvelle sénatrice, en 2009. Que pensez-vous d'un éventuel rapprochement entre la Hadopi et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ?

Mme Annick Billon. – Je crains que l'inscription d'une obligation d'éducation au numérique dans le code de l'éducation ne constitue malheureusement pas une garantie d'effectivité, comme nous l'avons vu en matière d'éducation sexuelle. Je souhaiterais vous poser trois questions : Faut-il associer les auteurs au financement de la Hadopi ? Les sanctions sont-elles à la hauteur des infractions commises ? Les moyens dont vous disposez sont-ils suffisants au regard de l'évolution technologique ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Permettez-moi de rappeler que j'ai personnellement contribué à l'inscription de l'éducation aux risques d'Internet dans le code de l'éducation en 2011 et que cela a été confirmé par la loi de refondation de l'école de 2013.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Le rôle du législateur est majeur et je m'en félicite. Comment réussissez-vous à traiter, matériellement, 70 000 signalements par jour ? Ne pensez-vous pas que YouTube constitue un cheval de Troie du régime des « royalties » pour venir à bout de notre régime de droits d'auteur ?

M. Claude Kern. – Je suis particulièrement inquiet du piratage des retransmissions d'épreuves sportives, ce qui pénalise gravement les chaînes qui ont payé les droits de retransmission.

Mme Dominique Vérien. – Quelles sont les solutions apportées par les autres pays européens ? Existe-t-il ailleurs en Europe des agences homologues avec lesquelles vous pourriez collaborer ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Je tiens à rappeler que le Sénat a toujours été un grand défenseur de la Hadopi. Je souhaiterais vous poser trois questions : combien de saisines transmettez-vous au parquet et combien débouchent sur une condamnation ? La directive « droits d'auteur » est actuellement en cours de révision : des moyens de développement d'une offre légale seront-ils prévus ? Quelles modifications législatives appelez-vous de vos vœux ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Permettez-moi de rappeler que le développement de l'offre légale est une des préconisations du Sénat.

Mme Sonia de la Provôté. – On peut le regretter mais il faut reconnaître que nous assistons à la banalisation des actes délictueux, notamment par la jeune génération et que la massification est désormais un risque totalement assumé par les jeunes. Ne faudrait-il pas faire évoluer la loi sur la propriété intellectuelle pour prendre en compte ces évolutions de l'usage d'Internet par les nouvelles générations ? Et si aucune modification n'était adoptée, considérez-vous que vous disposez de moyens suffisants pour remplir votre mission ?

M. Laurent Lafon. – De plus en plus d'internautes réussissent désormais à masquer leur adresse IP : comment contournez-vous cet obstacle ? Quel est votre point de vue personnel sur l'intérêt de sanctions administratives telles que préconisées dans le rapport de nos collègues Loïc Hervé et Corinne Bouchoux ?

M. Denis Rapone. – En ce qui concerne la perspective d'un rapprochement entre la Hadopi et le CSA, mes expériences passées dans différentes autorités administratives indépendantes m'incitent à penser qu'il faut éviter tout corporatisme et dogmatisme et s'interroger sur le système présentant le meilleur intérêt pour tous. Chaque autorité a un champ de compétences et une expertise dans son secteur qui peuvent, parfois, l'empêcher d'avoir le recul nécessaire. En cette matière, donc, je préconise de s'interroger sur les objectifs et de ne pas hésiter à être créatif.

Mme Pauline Blassel, secrétaire générale, par intérim, de la Hadopi. – Le traitement des 70 000 signalements annuels est largement automatisé mais occupe 23 personnes pour en assurer le suivi. Environ 1 000 dossiers par an sont transmis au parquet qui va proposer entre 500 et 600 alternatives aux poursuites et environ une centaine de condamnations. La vocation initiale de la réponse graduée était de désengorger les parquets, ce qui est un succès mais il faudrait certainement aller vers plus de sanctions. C'est là le sens du rapport remis le 14 décembre dernier par deux conseillers d'État qui proposent plusieurs pistes.

En ce qui concerne les réseaux privés virtuels (VPN), qui permettent de dissimuler son adresse IP, leur utilisation reste marginale et réservée à des spécialistes ce qui n'exclut pas des difficultés d'identification de l'adresse IP pour certains utilisateurs sans qu'ils en soient responsables.

En ce qui concerne l'offre légale, la labellisation des sites initialement conçus pour favoriser son développement n'a pas rencontré le succès escompté et la Hadopi a travaillé sur d'autres pistes pour accompagner les internautes.

Mme Anna Butnel, directrice des affaires générales de la Hadopi. – Il existe en Europe une collaboration entre les régulateurs mais pas d'entités qui permettent de chapeauter l'ensemble. Il nous paraît essentiel de travailler dans cette direction, notamment vis-à-vis des GAFAM.

La Hadopi participe aux discussions avec la Commission européenne qui est très claire dans sa volonté de lutter contre le piratage et, pour répondre à une autre question, offre toutes les facilités juridiques pour permettre la fermeture rapide des sites « miroirs ». La Commission européenne est également très attentive à la formation des juges sur ce secteur si particulier.

Nous attendons de grandes avancées de la révision de la directive sur les droits d'auteur, en particulier de son article 13. Un accord doit être trouvé avec les ayants droit et une régulation sera nécessaire.

Les droits sportifs relèvent du code du sport et non du code de la propriété intellectuelle, ce qui rend leur défense plus complexe et devrait nous inciter à réfléchir à un cadre unifié de lutte contre le piratage.

Il convient enfin de simplifier les standards juridiques et de fluidifier la relation entre l'autorité judiciaire et le régulateur pour s'assurer de la bonne exécution des décisions de justice.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je partage votre sentiment sur l'engagement insuffisant de l'éducation nationale en matière de formation au numérique, comme j'aurai l'occasion de le développer à l'occasion de la présentation de mon rapport sur ce sujet le 27 juin prochain. Je note que la vision de l'Internet a beaucoup évolué ces dernières années. Il apparaît maintenant clairement que « l'angélisme » des débuts n'est plus de mise et qu'un réel besoin de régulation se fait aujourd'hui sentir. Dans ce contexte, la Hadopi et les autres autorités de régulation, CSA, ARCEP et CNIL devraient travailler de concert, notamment sur la question de la responsabilité des plateformes.

La réunion est close à 12 h 40.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 13 juin 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le président-directeur général, mes chers collègues, notre audition d'aujourd'hui est importante car le groupe La Poste est un opérateur qui a historiquement contribué à l'aménagement du territoire de notre pays et qui fait face aujourd'hui à des injonctions contradictoires, entre d'un côté, la nécessité d'assurer un modèle de développement économique viable malgré la baisse du courrier et de l'autre, l'objectif de préservation de son rôle essentiel de maillage de notre territoire.

La loi du 9 février 2010 a conforté La Poste dans ce rôle, en réaffirmant les quatre missions de service public du groupe : le service universel postal, le service public de la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et, point essentiel pour notre commission, la contribution à l'aménagement du territoire à travers le réseau des 17 000 points de contacts.

Dans ce contexte, votre groupe, qui réalise plus de 23 milliards d'euros de chiffre d'affaires et représente le deuxième employeur public de France après l'État avec plus de 250 000 salariés, a engagé depuis 2014 le programme de transformation *La Poste 2020 : Conquérir l'avenir*.

La Cour des comptes, dans son rapport *La Poste : une transformation à accélérer*, a jugé assez positivement les efforts de modernisation du groupe, tout en appelant à une meilleure maîtrise des charges. En outre, la Cour relevait qu'une actualisation des missions de service public serait nécessaire, pour tenir compte des attentes sociales et valoriser les atouts du groupe.

Vous avez mis en place une stratégie numérique, notamment en matière de messagerie électronique gratuite, de coffre-fort électronique et de services clients digitalisés. Vous nous parlerez sans doute également de l'évolution envisagée du métier de facteur. Ce sont des projets auxquels notre commission est particulièrement attentive. Nous comptons aussi sur La Poste pour contribuer à la garantie de la cohésion sociale et territoriale.

Aussi, avant de vous passer la parole, Monsieur le président, j'ai plusieurs questions.

Nous sommes particulièrement mobilisés sur le sujet des déserts médicaux et de la prise en charge de la dépendance. Aussi, en lien avec les évolutions du métier de facteur, notamment la livraison de courses et de médicaments à domicile, pourriez-vous faire un état des lieux des actions du groupe dans ce domaine et des éventuelles contraintes qu'il conviendrait de lever pour que La Poste et ses facteurs continuent d'intervenir au plus près des usagers ?

Second point, certains élus s'inquiètent également de l'avenir du métier de facteur, qui est tout d'abord celui de la distribution du courrier, mais également de la fermeture de certains points postaux et de réduction des horaires.

Ensuite, s'agissant des Maisons de service public, on en dénombre actuellement plus de 1 100 ouvertes, dont près de 500 résultent de la transformation de bureaux de poste, comment évaluez-vous la présence de La Poste dans ces lieux, notamment son articulation avec d'autres services publics, les résultats de ce dispositif de mutualisation et ses perspectives d'évolution ?

Voilà, monsieur le président, quelques questions préalables. Mes collègues vous interrogeront ensuite, à l'issue de votre propos liminaire, pour lequel je vous laisse tout de suite la parole.

M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste. - Merci monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis particulièrement touché que vous affirmiez l'attachement de votre commission et du Sénat à La Poste.

Je voudrais rappeler la puissance de notre entreprise : chaque jour, nos factrices et nos facteurs rencontrent environ 1 million de personnes directement, et 1,4 million de personnes en France entrent dans un bureau de poste. Nous sommes donc une entreprise en relation avec le grand public, qui sait servir la multitude.

La Poste génère 24 milliards de chiffres d'affaires et emploie 253 000 salariés. Pour la première fois depuis 15 ans, ce chiffre, qui représente l'ensemble du groupe La Poste y compris les filiales, est en croissance. On comptait 251 000 salariés en 2016. Ces 2 000 salariés de plus pour le groupe montrent que notre stratégie de conquête commence à produire ses effets.

C'est quelque chose de très important, y compris dans la pédagogie vis-à-vis de nos salariés et des organisations syndicales, que de montrer que notre but n'est pas de rentrer dans une logique malthusienne de suppression d'emplois mais que nous recherchons le développement, qui dépend lui-même de l'évolution des marchés. Ces marchés ont été en 2017 extrêmement adverses pour notre entreprise : les volumes de courrier ont baissé de 5,8 %. Cela veut dire qu'en janvier 2018, nous avons perdu 560 millions d'euros de chiffre d'affaires. Cela représente la disparition d'une grosse PME. Or, cela fait six ans que nous perdons du chiffre d'affaires à ce rythme. Cela veut dire que d'ici la fin de l'année 2020, La Poste va perdre 1,6 milliard d'euros de chiffre d'affaires. Il n'y a pas 100 entreprises qui réalisent ce chiffre d'affaires. C'est un choc considérable et général en Europe : toutes les postes sont confrontées à cette baisse du chiffre traditionnel.

Le deuxième élément de contexte qui nous est défavorable est la baisse des taux d'intérêts et l'apparition de taxe d'intérêts négatifs. Les dirigeants avant nous avaient intégré la nécessité de trouver un relais de croissance et l'aventure de la Banque Postale commence d'ailleurs par le rapport Larcher en 2003 *La Poste : la dernière chance* et c'est sur cette base de réflexion et de stratégie qu'elle a été constituée. La Banque Postale se porte bien, mais nous n'avions pas prévu qu'elle doive payer pour placer ses 15 milliards d'euros de surliquidités à la Banque centrale européenne de Frankfort.

Malgré tout, nous enregistrons en 2017 des résultats solides, avec un chiffre d'affaires de 24 milliards d'euros en progression de 3,5 %, et 1,12 milliard d'euros de résultat

d'exploitation, en progression de 3,8 %. Ce sont des signes qui montrent que notre stratégie fonctionne et permet d'obtenir des résultats malgré des conditions extrêmement adverses. Il est positif pour transformer La Poste qu'elle ait de bons résultats économiques, cela permet par exemple de faire croître l'intéressement des postiers. Cet intéressement est passé de 432 euros en 2016 à 488 euros en 2017. Nous n'avons pas les moyens d'une hausse de salaire généralisée importante, dans le climat de tension actuel, mais la progression de l'intéressement sur plusieurs années est une façon de partager avec nos salariés le fruit de leurs efforts. Ce sont bien les efforts des postiers, de leurs dirigeants et de leur mandataire social qui se traduisent dans les performances que nous produisons.

Ce sont également des résultats indispensables pour continuer la transformation de La Poste, qui n'est pas terminée. Que veut dire transformer La Poste ? Et plus fondamentalement transformer une grande entreprise bouleversée par un environnement économique adverse ? C'est modifier son modèle d'affaires et ses métiers. À La Poste nous devons faire en sorte que le courrier postal, notre métier traditionnel depuis cinq siècles, ne représente plus à la fin de 2020 que 20 % du chiffre d'affaires, alors qu'il en représentait 80 % en 1990.

La chute des volumes de colis est particulièrement impressionnante : 18 milliards distribués en 2008, alors que ce ne sont que 10 milliards cette année. Les chiffres nous montrent que nous avons perdu huit milliards d'objets à distribuer. La stratégie de La Poste est de défendre son courrier, mais également de remplacer ces métiers dans la mécanique économique du groupe par de nouvelles activités, qui existent déjà ou qui sont à développer. C'est en diminuant la part en attrition de notre activité que nous allons bâtir l'avenir de La Poste. C'est tout le sujet de ce que nous avons appelé « la conquête ».

Il s'agit d'une double conquête : par rapport à nous-mêmes d'abord, car il s'agit d'accepter culturellement de sortir du cercle des métiers que nous avons toujours fait. Il s'agit également d'une conquête, dans une économie de marché, sur nos concurrents. Les postiers sont prêts à la concurrence, sur la totalité du marché. S'il n'y a pas de concurrent majeur en matière de courrier, c'est dû au fait que ce marché est devenu tellement difficile et sans solution que personne ne vient nous faire concurrence. En revanche, sur le colis, qui est en plein développement, nous sommes en concurrence avec les grands intégrateurs mondiaux : FedEx, UPS, DHL, et bientôt les chinois et des opérateurs petits et moyens en Europe.

Je voudrais remettre les choses à leur dimension : nous bénéficions des vagues de croissance du colis. C'est la première vague de croissance, celle du *e-commerce*. Voilà quatre chiffres qui vous donneront les dimensions de la situation : 10 milliards d'objets et de courriers, pour 9 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Pour le colis, il s'agit de 500 millions de colis distribués par La Poste (sur les 700 millions de colis distribués en France), pour seulement 3,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Finalement, ce qui assure l'avenir de notre entreprise a une base de 3,5 milliards d'euros alors que ce qui décroît et menace l'avenir de notre entreprise a une base de 9 milliards d'euros. Il s'agit d'une compensation mais ça ne suffit pas à assurer l'avenir de La Poste.

Une des difficultés avec la progression de notre stratégie reste de garder la totalité de l'entreprise focalisée sur la transformation et ne pas considérer que la transformation de La Poste est réussie parce qu'on a atteint un milliard de résultats d'exploitation. Nous aurons réussi cette transformation si nous diminuons la part menacée à très long terme. Je sais déjà que le nombre d'objets distribués va diminuer, et je ne sais pas quand ça s'arrêtera. Il s'agit d'une mécanique décisive que nous devons combattre.

Pour dire un mot sur les autres postes européennes, il faut constater qu'elles sont toutes soumises à la même baisse des volumes. Beaucoup de ces postes sont aujourd'hui des entreprises cotées, publiques ou privatisées. Plusieurs d'entre elles ont fait l'objet depuis le début de l'année de *profit warning*, car le contexte reste très difficile. Le leader de notre profession en Europe, la Deutsche Post DHL, a, la semaine dernière, lancé un *profit warning* sur sa division courrier. Le contexte global reste donc extrêmement défavorable.

On peut différencier trois types de postes en Europe : les premières sont celles qui sont stabilisées, telles que la poste allemande et la poste italienne où le courrier ne représente respectivement plus que 14 à 11 % du chiffre d'affaires. L'accélération de l'attrition du courrier ne menace donc pas l'existence même de ces entreprises. Il y a ensuite les postes très menacées, telle que la poste néerlandaise, car elle dépend encore à plus de 60 % d'une activité de courrier, alors qu'il diminue en Hollande de 10 % par an. S'agissant de la France, nous sommes au milieu du gué : le courrier traditionnel représente encore 31 % de notre chiffre d'affaires. C'est trop et il faut acter la diversification, qui doit être le cœur de la croissance, comme le montrait le rapport Larcher. Il faut ajouter, aux métiers de courriers, de nouveaux métiers qui relèvent de notre savoir-faire et qui sortent du cadre de la lettre.

Pour diversifier, il faut d'abord choisir des vagues de croissance dans la société et dans l'économie. Nous avons organisé en 2013 avec les postières et les postiers des ateliers de réflexion stratégique, et sur nos 220 000 salariés postiers, 150 000 y ont participé. Cela nous a permis d'identifier les vagues de croissance et certaines me rendent très optimiste sur l'avenir de La Poste.

La première vague de croissance que nous avons identifiée est le *e-commerce* et le colis. Nous sommes devenus le numéro deux, très proche de la Deutsche Post DHL, du colis en Europe. Sachez que La Poste est le numéro deux du marché au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Russie, et le numéro 1 en Italie, grâce à notre alliance avec la famille Bartolini, propriétaire du leader du colis. Cette vague de croissance du e-commerce représente une partie de notre avenir.

La seconde vague de croissance est le vieillissement de la population, qui est un mouvement profond, qui touche les villes comme les campagnes et engendre des besoins en services de proximité et d'attention aux plus fragiles. Nous avons les femmes et les hommes qui savent le faire et nous développons, en matière de *silver économie*, le lancement de la visite chez les seniors, qui s'appelle « Veiller sur mes parents ». En matière d'acquisitions, nous avons également pris le contrôle du numéro cinq de livraison et d'installation d'équipements médicaux à domicile. Avec le vieillissement de la population, les domiciles vont être peu à peu médicalisés, il y aura des équipements simples d'usage pour que nos seniors suivent l'évolution de leur santé (nutrition, diabète, assistance respiratoire etc...). C'est un métier sur lesquels nous allons devenir leader.

Se pose alors la question, que nous avons débattue avec nos syndicats : cette activité relève-t-elle de La Poste ? Nous répondons oui à cette question d'abord parce que les équipements médicaux à domicile commencent par la livraison d'un colis, or c'est bien le métier que nous faisons. En plus de la livraison, nous préparons également l'ouverture du colis et l'installation de l'équipement. Nous formerons les plus qualifiés et les plus expérimentés de nos facteurs à le faire. Je rappelle que ce marché des équipements médicaux à domicile représente 2 milliards de chiffre d'affaires par an aujourd'hui, dans un pays où l'on compte 700 000 nonagénaires. En 2030 il y en aura 1,3 million. Vous imaginez ce que ce

marché va devenir. Nous avons donc décidé d'être un acteur essentiel de ce marché, et nous avons les femmes et les hommes pour le faire.

La troisième vague de croissance concerne la protection et la confidentialité électronique, le tiers de confiance numérique. La Poste propose de devenir, dans la société numérique, le tiers de confiance qu'elle est dans la société physique. On peut alors se poser la même question : il ne s'agit pas de lettre, est-ce encore des activités de La Poste ? Je vous ai déjà montré que La Poste ne peut pas développer toutes ses activités autour de la lettre, et ça n'a jamais été le cas. Il suffit de regarder tout ce qui a entouré le scandale de Cambridge Analytica, c'est-à-dire l'utilisation par les gafas de données personnelles à des fins de propagande ou purement commerciales, pour se convaincre que la protection des données est essentielle, et que La Poste, notamment avec « *Digiposte plus* » qui est notre coffre-fort digital, propose des solutions. Ce coffre-fort a déjà plus de deux millions d'utilisateurs en France.

Nous construisons également sur les besoins de financement de l'économie. La Banque Postale notamment continue à bien se développer, elle est la sixième banque en France. Elle est surtout devenue la première banque de financement des collectivités locales. En 2011, notre chiffre de crédit aux collectivités locales était de 0 euro. L'État nous a appelés à l'aide car les financements de crédits étaient totalement bloqués par la crise de trésorerie et les besoins de régulation. Nous avons donc construit cette banque des collectivités locales qui est devenue le numéro 1. D'ailleurs plus la commune est petite, plus la part de marché de la Banque Postale est importante dans le financement des collectivités locales.

Nous sommes donc en train de surfer sur ces vagues de croissance.

À l'intérieur de l'entreprise, se posent bien sûr des questions, notamment la question des facteurs. Le métier de distribution de lettres s'évanouit progressivement. Notre devoir est de construire, avec les facteurs, de nouveaux métiers. La signature de l'accord facteur en 2017 est historique, car cet accord, qui est maintenant en vigueur, prévoit qu'en 2020, plus de la moitié du temps de travail des facteurs sera consacré à autre chose que la lettre. On voit bien que dans la prise de conscience collective de nos salariés, il s'agit d'un élément clé.

Nous développons également une logique de présence et de développement territorial. Nous respectons l'objectif fixé dans la loi de 17 000 points de contact, nous en avons 17 200. Nous avons également aujourd'hui 8 000 bureaux de poste et 9 000 points de partenariat. Ils se sont beaucoup développés. Ils font l'objet d'accords avec les municipalités et nous-même, ou avec des commerçants sur le territoire. Ils se développent et sont appréciés par les clients, même si dans un premier temps les réactions peuvent être défavorables.

Je rappelle que le processus de transformation est fondé sur un accord signé avec l'État et l'association des maires de France (AMF). Nous avons obtenu de l'AMF que ce soit le maire qui prenne la décision, et non plus le conseil municipal. Nous avons de notre côté accepté de donner un droit de veto concernant la fermeture des bureaux de poste sur la plus grande partie du territoire.

Nous avons également pris l'initiative de développer des maisons de service public. Je rappelle qu'il n'en existait aucune à La Poste en 2015 et qu'il y en a 500 aujourd'hui. Elles se développent et ont permis de montrer sur la totalité du territoire qu'il était possible de repartir dans une logique d'accueil et d'ouverture. Elles sont encore à

améliorer, en donnant plus de temps aux postiers pour s'occuper des affaires non-postales et améliorer la formation du personnel. Elles ne sont pas parfaites, mais ont cependant la vertu d'exister, et d'accueillir des milliers de personnes.

Notre entreprise est profondément engagée dans les territoires et nous cherchons avec vous les bonnes formes de présence territoriale, qui reposent très souvent sur la mutualisation des efforts entre les collectivités et La Poste.

M. Patrick Chaize. – En tant que membre du Conseil supérieur du numérique et des postes, je tiens tout d'abord à vous féliciter, monsieur Wahl, pour tout le travail effectué et la capacité d'adaptation de votre entreprise dans un monde qui bouge beaucoup.

Vous avez évoqué la baisse drastique du nombre de courriers, passés de 18 milliards à 10 milliards de plis en moins de 10 ans. Soyez rassuré : au Sénat, nous sommes de bons clients, nous devrions pouvoir vous aider à garder une certaine activité !

Vous développez de nouvelles activités, qui visent notamment les personnes âgées, il y a donc des raisons de positiver.

Vous avez évoqué une date importante : 2020. *Conquérir l'avenir* implique de se tourner vers des outils plus modernes et de donner toute sa place au numérique. Si c'est bien le cas pour vos clients, qui ont accès à ces nouveaux services, qu'en est-il à l'intérieur de l'entreprise ? Aujourd'hui, les centres de tri fonctionnent encore de manière artisanale : tous les matins, des postiers viennent trier manuellement le courrier.

Vous prônez l'engagement de La Poste en faveur de l'environnement : quelles démarches comptez-vous mettre en place ?

Vous avez souligné l'importance des échanges entre les élus locaux et votre entreprise. Ces contacts ne me semblent pas toujours si évidents, même s'il est indéniable – et je partage ici tout à fait votre opinion – qu'ils sont indispensables.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je félicite à mon tour le président-directeur général pour sa présentation.

Le chiffre d'affaires de La Poste est de 24 milliards d'euros, dont 9 milliards d'euros pour le courrier, les colis représentant 3,5 milliards d'euros. *Quid* du chiffre d'affaires ? D'où provient-il ?

En tant qu'élu d'un territoire rural, je constate que bien des bureaux de poste ont des horaires d'ouverture beaucoup plus restreints que les agences postales qui, elles, sont adossées à la mairie. Or le dynamisme économique dépend fortement de ces horaires : bien souvent, le bureau de poste ferme à 17 heures, mais la dernière levée intervient largement avant...

M. Frédéric Marchand. – Je vous remercie, monsieur Wahl, pour vos déplacements réguliers sur les territoires, qui permettent de mieux connaître la réalité du terrain.

Si mes informations sont bonnes, La Poste dispose de la flotte de véhicules électriques la plus importante au monde : vous êtes en pointe ! Peut-on imaginer que cette expérimentation se poursuive avec l'utilisation des premiers véhicules à l'hydrogène ?

Concernant l'aménagement du territoire, vous avez évoqué les maisons de service public. Les débats sur le nouveau pacte ferroviaire ont mis en avant le rôle important que les gares joueront demain en la matière : dans ce cadre, peut-on imaginer un partenariat privilégié entre La Poste et la SNCF ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – Je vous remercie pour votre message et le dynamisme que vous insufflez à votre entreprise.

Personnellement, en termes de service public, je préfère de loin avoir un point de contact qui, en partenariat avec une supérette, soit ouvert 90 heures par semaine, plutôt qu'un bureau de poste ouvert seulement quelques heures.

Concernant les perspectives de croissance, vous avez évoqué l'organisation de l'examen du code du permis de conduire, mais également le recyclage : où en êtes-vous de vos réflexions sur le sujet ?

M. Joël Bigot. – Votre discours, largement axé sur la diversification des activités de La Poste, était extrêmement intéressant.

En tant qu'élus locaux, on est souvent confronté une question simple : comment les collectivités locales peuvent-elles enrayer la diminution des services de La Poste ?

Par ailleurs, on assiste à une véritable diversification de vos activités. Le 30 mai dernier, à l'occasion du lancement par la Caisse des dépôts de la Banque des territoires, vous aviez indiqué que le groupe La Poste y jouerait un rôle de premier plan : quelle vision portez-vous sur ce sujet, et avez-vous été contacté par la future Agence de cohésion des territoires ? Nous sommes souvent sollicités pour la mise en place sur nos territoires de l'application « Veiller sur mes parents » : comment ce service est-il perçu par vos salariés ? Une formation des personnes chargées de cette mission est-elle envisagée ?

M. Guillaume Gontard. – J'ai bien entendu que la nécessaire transformation de La Poste impliquait la sortie d'une démarche de service public, pour aller vers une approche plus compétitive. Comment concilier ce changement avec votre engagement dans les territoires ? Comment comptez-vous assurer l'égalité des territoires en termes de desserte tout en devenant compétitifs ? Même s'il y a de moins en moins de courrier, il faudra toujours aller porter une enveloppe dans un village à 1 500 mètres d'altitude !

Vous avez évoqué la mise en place de nouveaux services : je tiens à souligner que nombre d'entre eux étaient, par le passé, déjà rendus. Par exemple, le facteur prenait le temps de tisser du lien avec les habitants, notamment les personnes âgées ; il le faisait gratuitement, il s'agissait d'un véritable service public. Cela est vrai aussi dans certains quartiers difficiles : La Poste est bien souvent le dernier service public en place, il faut donc être particulièrement vigilants lorsque l'on décide de fermer un bureau de poste.

Enfin, concernant la réorganisation, j'ai pu constater un véritable mal-être au travail dans les centres de tri : la réorganisation est mal vécue, souvent brutale ; les CDD offrent peu de visibilité ; il n'est pas assez tenu compte de la complexité du travail dans certaines zones rurales ou montagneuses. Sur mon territoire, certaines zones n'ont pas été distribuées pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines ! Le mal-être au travail se ressent donc sur la qualité du service. Comment gérez-vous cette situation ?

M. Ronan Dantec. – Pour préparer votre audition, j’ai réuni des élus de l’association Territoires 44 et les ai interrogés sur la façon dont ils vivaient la contractualisation avec La Poste. Les résultats sont très intéressants : les toutes petites communes sont très heureuses, parce que cette contractualisation leur a permis de renforcer leur propre accueil au niveau de la mairie ; les communes de taille moyenne, en revanche, considèrent qu’elles sont perdantes. En effet, elles ont fourni des bâtiments, un certain nombre de services : la mutualisation leur coûte finalement bien plus que ce qu’elle ne leur apporte. Envisagez-vous de proposer différentes formules de contractualisation, en fonction des situations locales ?

Votre enthousiasme à être en avance sur la société est permanent. Pourtant, la fracture numérique est très forte aujourd’hui : des administrations suppriment le courrier, mais toutes les personnes n’ont pas le même niveau de compréhension et de maîtrise de l’outil numérique : dans le cadre de votre évolution, quelle aide pourriez-vous apporter à ces personnes qui se sentent exclues par le passage au numérique ? Comment la financer ? C’est un point très important pour les élus locaux, confrontés très régulièrement à cette demande.

M. Charles Revet. – Ayant été longtemps maire de ma commune, j’avais tenu à y ouvrir une agence postale. Je me suis vite aperçu que tout le monde était perdant : le service coûtait cher à la commune et La Poste, qui n’avait pas beaucoup d’activité, a rapidement réduit ses horaires d’ouverture. J’ai alors proposé que les agents de la mairie s’occupent également de La Poste : c’est une solution gagnant-gagnant ! Il est important de le souligner.

Vous nous avez dit que vos placements à Francfort vous coûtent tous les jours de l’argent : dans ces conditions, pourquoi continuer ? Quelle raison se cache derrière ces placements ?

Nos récents débats sur la réorganisation des services de la SNCF ont été l’occasion de mettre en avant les évolutions mises en œuvre par La Poste. En effet, malgré les domaines où elle est déficitaire, La Poste continue d’afficher des résultats très positifs : comment la diversification de vos activités a-t-elle permis d’obtenir ces résultats ?

Mme Pascale Bories. – Je remercie à mon tour M. Wahl pour cette présentation très complète.

Vous avez évoqué la baisse de chiffre d’affaires du courrier, qui atteindrait moins de 20 % d’ici 2020 : comptez-vous renoncer à votre objectif de distribution à J+1 ? Nous le vivons ici : les courriers entre le Sénat et nos départements, hors périodes de grève, mettent parfois plus de 3 semaines à arriver ! C’est étonnant, et cela met en difficultés la croissance de nos entreprises, qui ne reçoivent plus leurs commandes en temps et en heure.

Dans le cadre de la *silver économie*, allez-vous maintenir les points de contact postaux ou les maisons de service public, qui jouent un rôle important de lien avec les personnes âgées ? Cela est très important dans le cadre du débat sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs : on y trouve de nombreuses personnes âgées, et les points de contact permettent de conserver le lien social, notamment en jouant un rôle important de relais des équipements médicaux.

Enfin, en 2015, des TGV postaux ont été supprimés. Certes, La Poste utilise beaucoup de véhicules électriques, mais cela concerne essentiellement le dernier kilomètre.

Pour la distribution sur les grandes distances, quelles sont vos propositions pour lutter contre les camions sur les routes et la pollution qu'ils engendrent ?

Mme Nelly Tocqueville. – Je m'associe à la fois aux remerciements de mes collègues et à leurs remarques sur les horaires d'ouverture de plus en plus restreints, que j'ai pu également constater dans ma commune.

À quelle échéance envisagez-vous la couverture totale du territoire par les nouveaux services que vous avez évoqués ? Je m'interroge en particulier sur les interventions auprès des personnes âgées, service qui n'existe pas encore sur mon territoire. Nous savons que les personnes âgées sont un public fragile et vulnérable : il faut qu'elles puissent reconnaître les agents intervenant dans le cadre du service de La Poste et leur faire confiance. Or, aujourd'hui, le taux de renouvellement des facteurs rend cela très compliqué et il y a des erreurs de distribution du courrier. Tant qu'il s'agit de courrier, c'est réparable, mais si demain il s'agit d'êtres humains vulnérables, les conséquences peuvent être dramatiques : usurpation d'identité, détournement, tout est envisageable... Pourrez-vous assurer la stabilisation des personnels ?

M. Didier Mandelli. – Je vous remercie sincèrement, monsieur le président-directeur général, d'avoir su transformer cette grande et belle maison qu'est La Poste, démontrant ainsi que service public et performance ne sont pas forcément incompatibles.

D'ailleurs, s'il vous reste un peu de temps, peut-être que la SNCF et Air France seraient intéressées par quelques séances de coaching ! (*Sourires*)

Lorsque nous vous avons entendu dans le cadre de l'examen de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, vous aviez déjà évoqué la diversification des activités et l'organisation du volet théorique du permis de conduire : où en êtes-vous ? Comment monter encore en puissance ?

Je m'excuse par avance de ne pouvoir rester pour entendre votre réponse : je dois repartir en Vendée pour accueillir cet après-midi le président de la République, qui vient inaugurer le musée Clemenceau.

Mme Martine Filleul. – Je vous remercie à mon tour pour votre présentation très convaincante, en particulier sur le potentiel de développement du *e-commerce*, sur la livraison des équipements médicaux, mais aussi en ce qui concerne l'économie numérique. La Banque Postale a en effet été une véritable opportunité pour transformer votre entreprise.

En revanche, j'ai quelques réticences sur le dispositif « Veiller sur mes parents ». Comme le disait mon collègue Guillaume Gontard, les facteurs rendaient naturellement ce service de lien social autrefois. J'ai donc l'impression d'être face à la marchandisation d'un service, qui laisse pour compte des personnes âgées qui ne peuvent pas payer et, au vu de la mission de service public qui est celle de La Poste, cela me pose problème.

Concernant la fracture numérique, elle laisse malheureusement de côté les plus modestes d'entre nous, qui étaient pourtant à une époque les interlocuteurs privilégiés de La Poste. S'il est légitime que le groupe s'adapte à un monde qui évolue, comment proposez-vous d'assurer que les nouveaux services que vous offrez soient accessibles à tous ?

M. Guillaume Chevrollier. – Bravo pour votre engagement et votre volonté d’adapter cette grande entreprise malgré un contexte difficile !

Certes, le volume de courrier à traiter a significativement diminué, mais je suis convaincu que le bureau de poste continue d’occuper une place importante dans l’aménagement de nos territoires, en particulier pour le monde rural. C’est un lieu de services de proximité, c’est un lieu de lien social, et nous sentons dans vos propos que vous avez pris en compte ces deux dimensions.

Je tiens néanmoins à vous alerter sur la réalité du terrain. En Mayenne, que ce soit dans des communes rurales ou dans la ville-centre, la réorganisation est perçue comme n’étant pas au service du public. Les élus locaux ne sont pas suffisamment associés aux prises de décision, notamment aux projets de fermeture qui suscitent souvent beaucoup d’incompréhension – c’est le cas de la fermeture du bureau de Poste dans le quartier de la gare, à Laval, qui est pourtant en plein développement. Oui, il faut s’adapter, mais en tenant compte des réalités de terrain et en écoutant davantage les élus locaux.

Enfin, vous lancerez en 2019 une banque digitale intitulée « My French Bank » : membre de l’Assemblée parlementaire de la francophonie, je suis un peu choqué par ce choix !

M. Jean-Paul Prince. – En tant qu’ancien postier – et je pense que je suis le seul dans cette salle à avoir fait toute ma carrière à La Poste – je m’interroge sur le nombre de fonctionnaires qu’il reste aujourd’hui à La Poste. Même si le groupe ne peut être assimilé à une entreprise privée, force est de constater qu’aujourd’hui, ce ne sont plus des fonctionnaires qui assurent cette mission de service public.

J’ai vécu de près l’évolution de La Poste, certains changements étaient nécessaires. Contrôleur de gestion, j’ai pu constater qu’en zone rurale, certains receveurs titulaires étaient payés à plein temps pour travailler... une heure par jour ! Déjà, à l’époque, cela posait des problèmes et entraînait la fermeture de certains bureaux...

Concernant l’activité colis, Amazon est un gros client. Ils seraient en passe de créer leurs propres plateformes de colis : avez-vous des informations à ce sujet ?

Mme Angèle Prévile. – Merci pour cette présentation claire, pédagogique et dynamique !

Concernant le maillage territorial, on avait dit qu’il fallait que chaque Français ait accès aux services de La Poste en moins de 15 minutes : qu’en est-il aujourd’hui ? Je souhaite insister sur le fait que les bureaux de poste offrent plus de services que les agences postales.

Sur le sujet du réchauffement climatique, vous n’avez pas évoqué l’usage du vélo... a-t-il toujours cours à La Poste ?

M. Olivier Jacquin. – Je salue moi aussi votre engagement. Vous présidez une entreprise qui est bien plus qu’un simple porteur de courrier : c’est un véritable totem de la République !

Ma première question concerne les maisons de service public. À l’époque, en tant que président d’une communauté de communes, j’avais vu dans ce dispositif un moyen pernicieux de transférer la responsabilité de la fermeture des bureaux aux élus locaux. Les

nouvelles générations de maisons de service au public sont une opportunité de maintenir une présence publique physique dans les endroits les plus reculés du territoire. La Poste n'ayant pas vocation à porter seule cette présence physique, comment faire pour élargir leur portage et leur garantir ainsi un bel avenir et une vraie pérennité ?

Ma deuxième question porte sur l'avenir du colis dans un contexte d'une ouverture à la concurrence portée au niveau européen. Si l'on suit la logique de marché, il y a fort à parier que les prestataires privés n'accepteront de faire 10 ou 20 kilomètres pour livrer un colis de quelques grammes qu'à un coût prohibitif. Est-il encore temps d'imaginer une garantie de desserte, peut-être par mutualisation pour les territoires les plus reculés ?

M. Jean-Marc Boyer. – La Poste porte depuis de nombreuses années une valeur symbolique forte pour nos territoires, et en particulier dans nos campagnes. Avec le maire, le curé et l'instituteur, le postier en est effectivement l'un des principaux représentants.

Je siège depuis longtemps dans une commission de présence postale, et je constate que les concertations avec les élus et les décisions prises concernent toujours des fermetures ou une réduction des activités – en tout cas, elles ne concernent jamais l'ouverture d'un bureau !

La restriction des plages d'ouverture touche aujourd'hui des communes de 3 000 ou 3 500 habitants, le phénomène devient donc inquiétant. Même si certaines communes sont dites « dortoir », une population locale y vit, il y a des personnes âgées, et il faut y maintenir des bureaux de poste.

Les seniors sont l'avenir de La Poste, notamment à travers la livraison à domicile de matériel médical. C'est très intéressant, mais nos territoires sont déjà parcourus par des intervenants à domicile. Comment proposez-vous de coordonner les services de La Poste avec les dispositifs mis en place par les communes et intercommunalités ? Il faut éviter les doublons.

Mme Marta de Cidrac. – Je souhaite revenir sur l'évolution de La Poste : vous allez d'une logique de service public – à laquelle en tant qu'élus locaux nous sommes très attachés – vers une logique d'entreprise et les contraintes qu'elle peut engendrer, notamment en termes de coût pour les usagers. Le service aux personnes âgées, aujourd'hui payant, en est une bonne illustration.

Je rejoins les propos de mon collègue Jean-Marc Boyer : il faut assurer l'articulation entre les différents services.

Enfin, dans une logique de clientélisation des usagers, je m'interroge sur le « trésor » sur lequel La Poste est assise : en effet, vous seuls détenez le fichier d'adressage. Or, en France, une adresse est nécessaire à n'importe quelle démarche. Comment comptez-vous articuler le monde de la concurrence dans lequel vous entrez avec la fourniture de garanties pour les Français ? Nous devons être assurés que vos actions resteront bénéfiques pour nos territoires. Le client a besoin de garanties, c'est le débat qui se pose à nous aujourd'hui à travers la RGPP.

Mme Françoise Cartron. – J'ai pu voir, sur le terrain, dans un petit village de la Somme, une agence postale qui assurait les services postaux habituels et, parallèlement, formait les habitants à l'exercice de toutes les démarches dématérialisées ; dans ce village très

rural, à la population vieillissante et donc assez démunie devant ces nouvelles méthodes, ce service d'accompagnement était très précieux et pertinent et je me demande si on pourrait le généraliser.

D'autre part, vous avez évoqué le *e-commerce* et la distribution des colis dans les territoires difficiles d'accès. Pensez-vous que les drones seraient une solution d'avenir pour ces territoires ?

M. Michel Dagbert. – Je voudrais apporter mon témoignage d'ancien président du conseil départemental du Pas-de-Calais concernant la mise en œuvre des maisons de service public. Bien souvent, dans un même département, plusieurs collectivités prennent simultanément des initiatives du même ordre et je voudrais insister ici sur la nécessité d'une bonne coordination de ces décisions qui concernent l'aménagement du territoire. Cette coordination vaut également pour l'accès au numérique ; pour l'avoir constaté sur le terrain, je crois que nous pouvons être rassurés sur l'efficacité des actions mises en œuvre, qui sont très appréciées des populations.

M. Hervé Maurey, président. – J'ajoute pour ma part trois questions.

Pouvez-vous préciser le modèle économique du dispositif « *Veiller sur mes parents* » ?

Pensez-vous que les véhicules de La Poste, puisqu'ils sillonnent quotidiennement tout le territoire, pourraient être utilisés pour contrôler la couverture réelle du territoire en téléphonie mobile ?

Enfin, une question que je pose à tous les présidents de La Poste depuis dix ans que je suis sénateur et à laquelle je n'ai encore jamais eu de réponse : comment peut-on obtenir l'installation de distributeurs de billets automatiques (DAB) dans les petites communes ? La Poste répond souvent par la négative car les volumes de transactions sont insuffisants pour assurer la rentabilité de ces installations. Je comprends très bien cet argument, mais ne pourrait-on pas passer des conventions pour que les collectivités locales concernées puissent prendre à leur charge tout ou partie de ces coûts ?

M. Philippe Wahl. – Je vais commencer par répondre à votre dernière question, puisque vous attendez une réponse depuis tant d'années. D'abord, un DAB coûte très cher et se rentabilise par un usage extrêmement intense que l'on ne trouve *a priori* que dans les villes grandes ou moyennes ou les villes touristiques, mais pas dans les espaces ruraux. C'est ce qui explique la prudence des équipes locales de La Poste pour qui une telle installation représente une perte certaine de rentabilité. Ensuite, cette activité de distribution de *cash* sur le territoire est une activité concurrentielle et le financement par une collectivité locale au profit de La Poste risquerait de tomber très directement sous la contestation des autres banques. C'est donc aussi dans un souci de protection de notre entreprise et des collectivités vis-à-vis d'actions en justice au titre de la liberté du commerce et de l'industrie que nous répondons « non ». Il faut aussi être pragmatique. Nous avons des milliers de DAB sur le territoire, certains dans des endroits extrêmement reculés pour lesquels nous avons pu trouver un accord avec une collectivité locale. Mais cela doit rester très exceptionnel puisque, vous l'avez compris, dans les zones où d'autres banques sont présentes, nous nous exposons à des procès que nous perdrons à coup sûr : il est inscrit dans la loi française qu'une collectivité ne peut pas apporter son concours à une activité concurrentielle. Dans des situations ultimes, nous

sommes donc capables de le faire, mais si cela venait à se généraliser nos concurrents feraient des procès qu'ils gagneraient.

M. Hervé Maurey, président. – Si la collectivité faisait un appel d'offres ou un appel à concurrence, cela ne pourrait-il pas régler cette question ? L'installation de DAB est un véritable élément concret de dynamisation du commerce local et c'est un sujet qui revient vraiment souvent. Il faudrait que nous trouvions une solution juridique à ce problème.

M. Philippe Wahl. – Je suis évidemment d'accord pour étudier l'aspect juridique de cette entorse à la concurrence, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, et je suis prêt à travailler avec vous car je comprends votre demande.

Monsieur de Nicolaÿ, vous m'avez interrogé sur les fameux « dix milliards manquants ». Le courrier et les colis en France représentent 14 milliards, auxquels s'ajoutent 6 milliards pour la banque et 4 milliards pour le colis à l'international. Le colis à l'international est l'activité qui a aujourd'hui la plus forte croissance et dans laquelle nous atteindront rapidement les 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires : nous sommes très bien placés dans plusieurs pays européens, nous avons investi au Brésil et dans les six pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) qui représentent 530 millions d'habitants.

J'en viens aux questions posées sur le numérique. Il y a deux dimensions sur ce sujet. La dimension interne, soulevée par M. Patrick Chaize, et la dimension de l'exclusion numérique, dont vous avez tous parlé.

Pour l'interne, nous avons remplacé le carnet à souche du facteur par un *smartphone*, « *Facteo* » ; à ce niveau, il n'y a donc plus de rupture numérique puisque désormais le seul outil de travail du facteur est un outil numérique. Nous avons également généralisé l'emploi d'une tablette, « *Smarteo* », pour les chargés de clientèle dans les bureaux de poste, qui permet d'accueillir la clientèle en dehors du guichet avec un outil numérique. En plus de ces outils, nous proposons une formation de l'ensemble du personnel, le « *Passeport numérique* ». La Poste commercialise aussi des outils numériques tels que « *Digiposte +* », le coffre-fort digital ou « *Ardoise* », la tablette destinée aux personnes âgées. Des réunions d'information sont d'ailleurs organisées dans les villages pour présenter l'« *Ardoise* ». C'est bien sûr à visée commerciale, nous avons déjà vendu 25 000 exemplaires de cet outil, mais cela permet également d'informer les populations et de lutter contre l'exclusion numérique. De même, les maisons de services au public (MSAP), en proposant d'autres opérateurs que La Poste (par exemple Pôle emploi, Mutualité sociale agricole, Caisse primaire d'assurance maladie, Caisse d'allocations familiales), permettent des interactions qui contribuent aussi à lutter contre l'exclusion numérique. Enfin, maintenant que la loi impose de déclarer ses impôts en ligne, nous avons formé un certain nombre de facteurs pour pouvoir accompagner les personnes âgées dans leurs démarches de remplissage de leur feuille d'impôts. Nous sommes donc bien déjà un acteur majeur de lutte contre l'exclusion numérique, soit dans tous nos points de contacts (mairies, commerces de proximité ou bureaux de poste), soit par les factrices et les facteurs qui sont au contact direct de la population.

La lutte contre l'exclusion numérique est le sujet majeur des vingt prochaines années et La Poste est bien un acteur majeur de cette évolution de société, puisqu'elle a fait sa propre mutation en interne et peut désormais aider à la transition pour l'ensemble de la population.

Vous avez posé de nombreuses questions sur « *Veiller sur mes parents* ». Je ne dis pas que certaines formes de ce service n'étaient pas rendues dans le temps et avec une perception de gratuité. Je vous rappelle que ça n'était pas gratuit puisque le temps du facteur était payé par le timbre de la personne qui envoyait la lettre ; c'était une gratuité d'apparence, car derrière quelqu'un payait bien le salaire du facteur. Aujourd'hui, il y a beaucoup moins de lettres, cette mission de visite nous paraît extrêmement importante et je pense qu'elle a énormément d'avenir. Ça prend du temps et il y a encore quelques réticences à l'intérieur de l'entreprise. J'ai été frappé par deux récents reportages faits sur notre entreprise, l'un sur France Inter, l'autre ce week-end dans Capital sur M6, qui ont montré deux expériences où la factrice comme les clients étaient extrêmement contents. Dans l'un des cas, la personne âgée payait elle-même ce service, alors que nous l'avions conçu *a priori* pour les familles qui souhaitaient protéger les personnes âgées. Ce service est proposé au prix modique de 35 euros par mois pour une visite par semaine et bénéficie de la réduction d'impôts de 50 % pour services à la personne. Le prix est déjà péréqué et très accessible. Le démarrage de ce service est peut-être un peu lent, mais nous estimons qu'il a un immense avenir, d'autant que les postières et les postiers se le sont approprié. Il est aussi évident que nous devons collaborer avec les associations locales. Lorsque nous avons créé ce service, j'ai personnellement pris contact avec Mme Marie-Josée Daguin, la présidente du réseau Aide à domicile en milieu rural (ADMR) pour lui proposer une coopération. Dans les années qui viennent, La Poste ne sera pas de trop pour répondre, en collaboration avec les associations de terrain, à tous les besoins de proximité non médicaux, tant ils seront nombreux.

Concernant l'équité, nous collaborons avec les collectivités locales pour leur permettre de financer notre service « *Veiller sur mes parents* » pour les personnes les plus fragiles ou les plus précaires.

Nous avons lancé un service de distribution de médicaments et nous avons déjà un accord dans deux départements, avec les syndicats de pharmaciens. Nous étudions un service de repas à domicile, puisqu'il est possible de mettre une cantine réfrigérée dans la voiture du facteur pour livrer des repas. Nous proposons « *Recy'go* », opération de recyclage : nous récupérons auprès des TPE et PME le papier et le carton que nous recyclons à travers une filiale que nous avons créée avec Suez Environnement.

Vous avez posé de nombreuses questions sur les maisons de services au public (MSAP). Il s'agit d'un engagement stratégique de très long terme. Il n'a pas été réalisé pour transférer les services de proximité aux collectivités territoriales. Nous en avons créé 500. Je suis en discussion avec l'AMF et l'État afin de voir comment nous pouvons les étendre. La Poste est favorable à étudier le rapprochement des maisons de service au public avec les bureaux de poste, à travers la mutualisation. En fusionnant une MSAP et le bureau de poste de la commune, notre but n'est pas de partir de la commune. Les maisons de services au public doivent être améliorées mais elles assurent une forme de proximité qu'on pourrait étendre considérablement. Elles doivent s'appuyer sur un dialogue avec les élus. Nous avons identifié plusieurs problèmes de dialogue dans le département de la Mayenne, que nous sommes en train de résoudre. Toutefois, je rappelle qu'il existe dans chaque département une commission départementale de présence postale territoriale. Cette commission est composée d'élus de l'ensemble des collectivités : communes, département et région. Elle devrait donc être le lieu de dialogue. Or, dans certains départements, les élus n'y viennent pas.

Nombreux d'entre vous ont évoqué la question de la diminution des horaires d'ouverture. Cette diminution est directement liée à la baisse de la fréquentation. En 2010, sur l'ensemble du territoire, deux millions de personnes entraient chaque jour dans un bureau de

poste. Aujourd'hui, on en compte à peine 1,4 million. La baisse de fréquentation génère une baisse de revenus. Si La Poste est une entreprise de service public, sa forme juridique est une société anonyme avec un capital à 100 % public. Nous devons concilier, d'une part, le fait d'être une entreprise de service public, à qui le législateur a confié le privilège de l'adressage et, d'autre part, la nécessité d'assurer notre pérennité en investissant l'argent que nous gagnons au travers de nos activités commerciales, sous le contrôle du Parlement et de l'ARCEP. Je crois que ces deux nécessités sont viables. Chacune de nos missions de service public fait l'objet d'une décision de la Commission européenne. Les trois dernières décisions disent qu'elles sont légitimes, qu'elles ne sont pas totalement compensées par l'État et qu'elles sont rendues dans des conditions qui respectent la concurrence.

Sur la question de l'accessibilité bancaire, il y a eu une sorte de concours : en 2017, dans le cadre du Conseil consultatif des services financiers, l'État a demandé si d'autres banques en France avaient l'intention de reprendre la mission d'accessibilité bancaire. Seule la Banque Postale y a répondu favorablement, ce qui satisfait tout le monde. Ces missions de service public sont constitutives de l'histoire de notre entreprise, de ses valeurs. Nous avons l'intention de continuer à les rendre le mieux possible, sous le contrôle du Parlement, de la Cour des comptes, des inspections générales et de nos régulateurs.

J'en viens à la question de la relation avec les élus. Nous sommes en contact avec le terrain en permanence. L'équipe du comité exécutif de La Poste et moi-même sommes sur le terrain très régulièrement. Je visite les départements deux fois par mois. Lors de ma dernière visite, je suis allé en Charente-Maritime, avec le Président du Conseil départemental, les sénateurs et les députés. Récemment, je suis également allé dans les Ardennes. J'irai prochainement dans le Vaucluse. Ce contact vise à tracer la route pour les managers et postiers de base. Les délégués régionaux du groupe ainsi que les responsables locaux doivent maintenir la relation avec les élus. La Poste est un groupe immense, présent sur la totalité du territoire. De temps en temps, il peut donc y avoir des difficultés. Il appartient aux élus de nous en informer, et à nous de les corriger.

Nous n'avons pas encore terminé la transformation de La Poste. Nous arrivons à avancer car nous faisons confiance aux femmes et aux hommes qui ont une délégation. Dans mes contacts avec les syndicats locaux, j'entends parfois que je pourrais résoudre tel ou tel problème. Pourtant, ce n'est pas à moi de décider. Il faut que des femmes et des hommes responsables disposent de délégations dans la relation avec les élus. Nous les formons et nous leur expliquons qu'ils doivent aller au contact des élus. Cette relation avec les élus est stratégique et essentielle pour nous. Nous avons développé de nombreux services, dont les collectivités locales sont clientes. Je peux vous citer l'exemple de GEOPTIS. Grâce à la circulation des voitures de facteurs sur tout le territoire, La Poste a mis en place des accords avec des intercommunalités ou des départements, visant à inspecter les voies communales ou départementales, et à en faire un suivi permanent. Un autre exemple est la gestion de la relation numérique avec les citoyens. Nous l'avons fait dans l'agglomération de Pau, à Saint-Nazaire, ainsi qu'à Marmande. Nous cherchons à les diffuser partout sur le territoire. La relation avec les élus est indispensable, compte tenu de notre mission d'aménagement du territoire, mais également pour des raisons commerciales. Les collectivités territoriales ne sont pas simplement nos clients sur le financement, avec la Banque Postale, mais sur tous ces services au grand public.

Concernant les territoires, la Banque des territoires de la Caisse des dépôts est un nouvel outil puissant, qui vient d'être mis en œuvre par Éric Lombard, le nouveau directeur général de la Caisse des dépôts. Son idée est de rassembler l'ensemble des expertises

territoriales dans une Banque des territoires. En matière de financement, il a tracé un partage des attributions extrêmement clair : les financements hors marché, les financements d'infrastructures, les financements les plus longs sont émis par la Banque des territoires ; les financements commerciaux, sur lesquels nous sommes en concurrence avec les autres banques, sont émis par les banques commerciales, dont la Banque Postale. Nous travaillons de la manière la plus étroite possible avec la Caisse des dépôts, avec laquelle nous pensons que nous aurons énormément de choses à faire dans les années à venir.

Vous avez posé de nombreuses questions sur le développement durable. Nous avons toujours la première flotte mondiale de voitures électriques, avec presque 10 000 voitures. Les Chinois devraient nous rattraper dans les cinq prochaines années. Sur les nouvelles technologies, nous déployons déjà, des véhicules de livraison qui fonctionnent à l'hydrogène. C'est le cas à Lons-le-Saunier. Nous arrivons à le financer grâce à une subvention très conséquente de l'Union européenne. Nous sommes à la disposition des territoires, pour être le support de l'innovation, et pas son financeur. Je citerais également un autre exemple de nouvelle technologie, déployé à Nantes et à Rueil-Malmaison. Il s'agit d'un robot suiveur de facteurs, « ALF », un chariot capable de transporter environ 200 kilogrammes de colis. Il a été présenté au salon Viva Tech, ainsi qu'au Congrès des maires. Si cette technologie coûte évidemment très cher, elle traduit bien le fait que l'avenir du métier de facteur consiste à se servir d'un robot. Enfin, et pour répondre à votre question sur les drones, nous en avons actuellement un, dans le département du Var. Il exploite une liaison commerciale définie et azimutée par la Direction générale de l'aviation civile. Sur trente kilomètres il transporte trois kilogrammes, dans une zone proche de Sophia Antipolis. On pourrait le diffuser pour les endroits les plus reculés, comme certaines îles ou certaines zones de montagne. Mais je ne crois pas, à court terme, à l'usage du drone en milieu urbain. Ce serait beaucoup trop dangereux.

L'examen du code est une très grande réussite, surtout pour les jeunes. Il a été introduit par une loi que nous avons mise en œuvre. Le délai moyen de réinscription pour le code est passé d'entre six et douze semaines à trois jours. Nous avons réussi à faire chuter ce délai qui était un obstacle, notamment à l'emploi des jeunes et à la confiance qu'ils ont en eux-mêmes. Ce service représente 24 millions d'euros de chiffre d'affaires, pour un million de jeunes accueillis. Cet exemple montre bien que l'introduction de nouveaux services de proximité est un pari gagnant. Entre 2014 et 2018, le chiffre d'affaires de nouveaux services est passé de 20 à 120 millions d'euros. Nous avons besoin de temps pour construire une stratégie de conquête. La puissance de notre groupe est d'investir sur les savoir-faire des femmes et des hommes du groupe, qui ont une relation de confiance et de proximité avec des millions de personnes.

Je ne mésestime pas le fait que la stabilité de la relation est la clé du succès. Évidemment, les réorganisations et le *turn over* des facteurs sont défavorables à ce service. Il faut savoir toutefois que La Poste doit réorganiser la distribution tous les deux ans, compte tenu de la baisse constante du chiffre d'affaires. En conséquence, les tournées et les journées de travail sont plus longues. Tout cela suscite bien entendu des inquiétudes, que nous comprenons et dont nous discutons avec les facteurs. Le mal-être est une réalité. Nous devons donc accompagner et expliquer les réorganisations. Je constate cependant que les facteurs acceptent de délivrer de nouveaux services de proximité.

Il y a quinze ans, on comptait plus d'une centaine de centres de tri. Il n'y en a plus que trente. On ne peut pas dire pour autant qu'il n'y ait pas de visibilité. Lorsqu'on ferme un centre de tri, on l'annonce 18 mois à l'avance. C'est ce que nous avons fait lorsque le centre

de tri de Besançon a été fermé et aucun emploi n'a été supprimé. Les postières et les postiers concernés ont fait preuve de souplesse et ont commencé à exercer d'autres métiers. J'ai conscience qu'il est parfois très difficile de changer d'emploi, notamment dans les centres de tri pour les quelques postiers qui perdent leur rémunération de nuit dans leur nouvel emploi. Nous connaissons la complexité de la situation de nos salariés, nous en discutons avec les organisations syndicales et nous réglons les problèmes.

S'agissant de l'argent que nous plaçons à la Banque centrale européenne, c'est de l'argent de très court terme, qui reste dans nos mains deux ou trois jours. Toutes les banques de l'Union européenne doivent déposer leurs excédents chaque soir à la BCE. Or, nous en avons plus que les autres banques, parce que la Banque postale est de très loin la banque la plus liquide, et nous sommes donc plus pénalisés que les autres banques par la baisse des taux.

J'en viens au sujet de la diversification. Celle-ci est très positive pour La Poste, elle produit des résultats et de la croissance. Les opérations que nous faisons à l'international sont très rentables. Nous continuons à les développer. Évidemment, notre relation avec la société Amazon est une question extrêmement complexe : d'un côté, Amazon est notre premier client, lequel nous fait livrer des millions de colis, mais, d'un autre côté, Amazon est en train de devenir notre premier concurrent. Les discussions entre nous sont cordiales et franches et les négociations sont parfois difficiles. Nous assurons l'absorption de leur volume de croissance et nous devons développer un service toujours meilleur, de telle sorte qu'Amazon ne soit pas tenté de nous concurrencer encore davantage. Toutefois, il nous paraît important que le législateur, tant au niveau national qu'au niveau européen, se préoccupe des conditions de la concurrence, avec toutes ces grandes plateformes électroniques sur trois terrains : la concurrence juridique, la concurrence sociale et, au premier chef, la concurrence fiscale. Car nous payons beaucoup plus d'impôts que chacune de ces entreprises. Il n'est pas normal qu'elles n'en paient pas. Or, plus ils nous concurrencent, plus ils tirent profit de leur sous-tarifcation fiscale pour investir là où nous nous payons des impôts. Dans les cinq années à venir, nous allons investir 470 millions d'euros pour moderniser nos usines à colis, tandis qu'Amazon peut construire des plateformes sans payer les impôts nécessaires. C'est un vrai problème. La concurrence est devenue notre univers et nous nous le sommes approprié, il nous fait progresser. Mais nous souhaiterions que les plus puissants payent exactement les mêmes impôts que nous ; cela modérerait peut-être leurs investissements. Je partage donc ce sujet avec vous, qui êtes le législateur français, comme je le partage chaque fois que je rencontre des parlementaires européens ou la Commission européenne.

Sur la question très importante de l'accessibilité aux points de contact postaux, la norme d'accessibilité est celle qui a été fixée par la loi, qui prévoit que 90 % de la population de notre pays doit se trouver à moins de cinq kilomètres et à moins de vingt minutes en voiture d'un point de contact. Aujourd'hui, j'ai le plaisir de vous dire que 97 % de la population de notre pays est à moins de cinq kilomètres et à moins de vingt minutes d'un point de contact. Nous remplissons donc plus que largement l'objectif mais nous ne pourrions jamais atteindre les 100 %, compte tenu de l'isolement et de l'éloignement important de certains endroits, notamment dans l'Ariège ou dans les Hautes-Alpes.

M. Jean-Paul Prince. – Combien reste-t-il de personnels au statut fonctionnaire ?

M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste. – Aujourd'hui, sur 253 000 salariés dont 225 000 en France, nous avons 95 000 fonctionnaires. Nous ne recrutons plus aucun fonctionnaire depuis 2002. C'est d'ailleurs une bonne chose que

nous ayons arrêté de faire appel au statut des fonctionnaires, parce que ce statut correspondait en réalité à 120 corps différents, avec chacun leurs propres règles, donc une grande complexité en matière de mobilité et de promotion. Il est beaucoup plus sain et beaucoup plus efficace de gérer un contrat plutôt que 120 corps techniques. Pour autant, nos salariés n'ont pas connu de recul de leurs droits.

M. Ronan Dantec. – Pourriez-vous nous répondre sur la variabilité de la contractualisation dans les agences postales municipales, où les coûts sont assez différents d'une commune à l'autre ?

M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste. – Sur les DAB, nous sommes une entreprise souple, donc il faut contractualiser, regarder, essayer de trouver des solutions. Mais je vous mets en garde contre un sujet. En participant un jour à une commission départementale de présence postale territoriale, j'ai constaté qu'une commune qui considérait que son APC fonctionnait mieux que celles du reste du département, réclamait une prime. J'ai répondu qu'il m'était très délicat de la lui accorder et que, de toute façon, et celle-ci ne pourrait être versée qu'au détriment des autres APC. Aujourd'hui, les 6 500 agences postales communales fonctionnent bien, ainsi que les commerces locaux, qui touchent en moyenne 600 euros de plus chaque mois. J'ajoute que ces commerces sont en général deux fois plus ouverts que les anciens bureaux de poste, souvent jusqu'à 60 heures par semaine. Certes, le risque de faillite chez ces commerçants existe et constitue une difficulté. Mais, très souvent, nous passons des accords avec des chaînes, ce qui permet de le limiter.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup pour cet exposé, qui nous a permis de mieux appréhender les évolutions de votre entreprise. Je crois que nous avons tous été très intéressés et très impressionnés de voir une entreprise publique performante, innovante, inventive et surtout qui est entre de bonnes mains.

La réunion est close à 10h15.

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

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Économie circulaire - Audition de Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons aujourd'hui Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire, qui vient pour la première fois devant notre commission. Nous avons souhaité qu'elle vienne nous présenter la feuille de route Économie circulaire. Ce document, dévoilé en avril dernier par le Gouvernement, comprend pas moins de 50 mesures visant une économie « 100 % circulaire ».

Les objectifs sont ambitieux : réduire de moitié les déchets mis en décharge et tendre vers 100 % de plastique recyclé d'ici 2025. Je rappelle que la France n'est pas très bien

placée sur cette question, puisqu'elle n'est aujourd'hui qu'au 25^e rang européen avec seulement 22 % de recyclage du plastique, tandis que les meilleurs élèves, en Europe du Nord notamment, atteignent plutôt 40 %.

Nous savons bien qu'il est toujours tentant de fixer un objectif ambitieux, mais est-il vraiment crédible d'imaginer que dans un peu plus de cinq ans nous recyclions la totalité de nos déchets plastique ?

Cette feuille de route a été élaborée après une phase de consultation du public et de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés autour de quatre principaux sujets : comment déployer l'économie circulaire dans les territoires ; les plastiques et l'économie circulaire ; la consommation et la production durable ; enfin, les instruments économiques, la fiscalité et les financements.

Malgré cette phase préparatoire, des inquiétudes et des interrogations demeurent, notamment pour les collectivités territoriales. Nombre d'entre elles sont notamment inquiètes du projet d'augmentation de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et beaucoup d'associations d'élus estiment que le bilan financier présenté dans la feuille de route est contestable : le surcoût global est estimé entre 300 et 400 millions d'euros. Elles plaident pour l'idée d'une TGAP « amont » sur les produits non recyclables voués à être stockés ou incinérés. Pourquoi la feuille de route n'a-t-elle pas exploré cette piste ? Pourriez-vous nous en dire un mot ?

Vous pourrez aussi nous éclairer de manière précise sur la question de la mise en place d'un système de consigne pour la collecte des bouteilles en plastique et des canettes. Il s'agit, d'après la feuille de route, de tester un dispositif de « consigne solidaire » dans les collectivités territoriales qui le souhaitent. Quel serait l'impact d'une telle mesure sur les ressources des collectivités territoriales, sur les éco-organismes concernés, mais aussi sur le pouvoir d'achat des consommateurs ?

Enfin, comment la feuille de route prend-elle en compte les orientations prises récemment par la Commission européenne avec sa proposition de directive sur les déchets marins ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Monsieur le président, je vous remercie de m'accueillir parmi vous, pour la première fois en effet, et je me réjouis de débattre de la question de l'économie circulaire avec les sénateurs, qui sont des élus proches des territoires.

Quelques chiffres pour commencer : en France, nous produisons chaque année 5 tonnes de déchets par habitant et le taux de valorisation des déchets ménagers atteint 39 % contre 65 % en Allemagne et 50 % en Belgique. Vous le voyez, les performances sont très différentes, à seulement quelques kilomètres de distance... Le taux de collecte des bouteilles en plastique s'élève à 55 % en France contre 90 % dans les pays nordiques.

La France obtient donc des résultats moyens, que certains qualifient même de mauvais. Qui plus est, alors que notre pays était plutôt moteur sur ces questions dans les années 1990, période où nous sommes passés d'un système visant à assurer l'hygiène et la salubrité publiques à une logique industrielle, les statistiques montrent que les choses ne s'améliorent plus et que nous plafonnons. La France a été le premier pays à lancer le système

innovant de la responsabilité élargie des producteurs, la « REP », sur les emballages ménagers, qui a été repris par plusieurs pays européens. Mais maintenant, nous plafonnons !

La feuille de route sur l'économie circulaire que je viens vous présenter vise à dépasser ce plafond, à opérer un basculement, à bouleverser les équilibres. Pour cela, il faut définir clairement les objectifs et mettre en place des outils puissants et concrets pour qu'ils soient efficaces. Cette feuille de route doit enclencher un mouvement qui implique nos concitoyens afin que la question des déchets soit une préoccupation quotidienne pour tous.

Pour engager cette dynamique, nous avons la chance d'avoir un Président de la République, qui...

Plusieurs sénateurs de différents groupes. – Ah !

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Je suis heureuse de voir que vous partagez mon enthousiasme !

Nous avons donc la chance d'avoir un Président de la République qui a annoncé des objectifs ambitieux durant la campagne électorale, notamment celui de 100 % de plastique recyclé d'ici 2025 et celui d'une réduction de moitié de réduire de moitié de la mise en décharge. Ces objectifs reprennent – il faut avoir l'humilité de le dire – ceux fixés dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Fixer des objectifs ambitieux représente déjà un dixième du chemin à parcourir, mais enclencher la phase de mise en œuvre est le plus difficile. Nous devons modifier profondément la perception que nous avons d'un déchet, car nous devons le penser comme une ressource. Pour cela, il faut réfléchir, en amont, à la manière dont il pourra être réutilisé. Je fais parfois une comparaison ; il faut penser à un produit en termes de « karma » : on le fabrique, on le consomme et, ensuite, il se réincarne en autre chose.

Le Premier ministre a présenté cette feuille de route le 23 avril dernier, ce qui montre l'importance de ce sujet dans l'agenda politique du Gouvernement. En effet, en voulant transformer la manière d'appréhender les déchets, nous touchons à la compétitivité de la France comme à l'écologie du quotidien.

La feuille de route est le fruit d'une large concertation. Le démarrage a été difficile, parce qu'il fallait expliquer le besoin profond d'ouvrir ce chantier et d'aller plus loin, alors même que le système de la REP fonctionnait – ronronnait, devrais-je dire ! – depuis de nombreuses années. Ainsi, nous avons mis en place un comité de pilotage, des ateliers se sont réunis pendant six mois et un rapport a été confié à un expert, Jacques Vernier, sur l'avenir des filières à responsabilité élargie des producteurs.

Vous le voyez, la méthode du Gouvernement est toujours la même. Nous l'avons utilisée pour la réforme de la SNCF ou Notre-Dame-des-Landes : objectiver la situation, rationaliser le problème et dégager, sans *a priori* idéologique, des pistes concrètes de transformation.

La feuille de route repose sur quatre axes structurants : mieux produire ; mieux consommer ; mieux gérer nos déchets ; mobiliser tous les acteurs sur l'ensemble du territoire – c'est notamment à ce titre que vous avez un rôle particulier à jouer.

Durant les six mois de concertation, nous avons constaté un intérêt croissant de l'opinion publique pour l'économie circulaire ; nos concitoyens sont sensibles aux questions de déchets et de gaspillage. D'ailleurs, les contributions et connexions au site internet ont été particulièrement nombreuses, il faut le noter.

Pour autant, la transition ne se fera pas spontanément, nous avons besoin de la mobilisation de chacun, notamment des collectivités territoriales. De son côté, l'État doit mener une action volontariste, créer un cadre incitatif et, c'est crucial, structurer les filières de production. C'est le seul moyen d'enclencher un cercle vertueux, qui passe par la collecte, le recyclage et la création de débouchés pour les matières recyclées. Nos efforts doivent donc porter sur toute la chaîne, de l'amont à l'aval, et être répartis de manière équilibrée entre tous les acteurs. C'est pourquoi la feuille de route contient 50 mesures phares, que nous avons présentées en même temps.

Je ne vais pas citer l'ensemble des mesures, mais je vais prendre quelques exemples.

Nous voulons lutter contre la double arnaque que constitue la durée de vie limitée des produits, l'obsolescence programmée. Je parle de double arnaque, parce qu'elle affecte le portefeuille des Français et est en même temps néfaste pour la planète. Pour mieux protéger les consommateurs, en particulier les plus modestes, nous voulons notamment mettre en place un indice de réparabilité des produits. C'est une mesure très importante pour nos concitoyens.

Nous voulons aussi lutter contre l'arnaque liée à l'extension des garanties. Pour cela, nous devons mobiliser nos partenaires européens et étendre la durée actuelle qui est de deux ans.

Nos concitoyens doivent jouer un rôle actif dans l'économie circulaire et je suis persuadée qu'ils sont prêts à le faire, contrairement à ce que certains pourraient parfois laisser croire. C'est pourquoi nous voulons faciliter le geste de tri, par exemple en harmonisant les couleurs des poubelles d'ici 2022. Aujourd'hui, ces couleurs varient d'une commune à l'autre, ce qui empêche le développement d'automatismes. Nous voulons aussi mettre en place des systèmes de consignes solidaires pour faciliter la collecte et le recyclage des bouteilles et emballages plastiques, ainsi que des canettes.

Il nous faut avancer de manière plus résolue vers une écoconception des produits grâce à la mise en place d'un système de bonus-malus, une telle modulation permettant d'envoyer un véritable signal sur les prix.

La feuille de route repose également sur un ensemble de mesures fiscales. Nous sommes aujourd'hui dans une situation absurde, puisqu'il est moins cher de mettre en décharge que de recycler, alors même que les ressources de la planète s'épuisent. C'est pourquoi il faut changer les signaux économiques adressés aux différents acteurs. Certes, les taxes de mise en décharge et d'incinération ont été réformées en 2016, mais l'effet a été faible sur les investissements et nous sommes encore loin de ce qui se pratique chez nos partenaires européens.

J'entends parfois des inquiétudes, mais notre objectif n'est pas d'alourdir la pression fiscale. Il s'agit plutôt de la répartir autrement, de manière cohérente avec nos objectifs de politique publique. Cela nécessitera du temps. Si nous voulons changer le système

de manière durable, nous ne devons pas brutaliser les collectivités ou les entreprises, qui doivent avoir le temps de s'adapter.

Nous voulons améliorer la gouvernance du système de gestion des déchets de façon à le rendre plus efficace. Cela passe en particulier par une refonte des filières REP et une extension de ces filières aux jouets et aux articles de sport et de jardinage. Nous voulons simplifier la gestion des éco-organismes et leur fixer des objectifs en termes de résultats plutôt que de moyens.

Monsieur le Président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est maintenant que tout commence ! Une fois les objectifs définis, les grandes lignes tracées, il faut se mettre concrètement en route et déployer rapidement les mesures annoncées. Depuis la présentation de la feuille de route par le Premier ministre le 23 avril, nous avons continué de travailler et le comité de pilotage que nous avons mis en place pour la concertation se réunira à nouveau dès le 23 juillet afin de définir un calendrier précis de mise en œuvre. Ces mesures nécessitent un important travail administratif, certaines devront trouver une traduction législative ; en tout état de cause, nous profiterons aussi de la transposition de la directive déchets.

En ce qui concerne la fiscalité, j'ai d'ores et déjà présenté les grands axes de la feuille de route et des chiffres concrets à la Conférence nationale des territoires. Notre objectif est de rendre neutre pour les collectivités l'effort de bascule vers une politique de tri et de valorisation plus efficace.

Je dois aussi vous dire que le mouvement que nous avons créé en France, notamment grâce aux groupes de travail que nous avons réunis, suscite beaucoup d'intérêt au niveau européen.

Certaines propositions vont être mises en œuvre dans des délais courts, comme l'incorporation de matières premières recyclées, la gestion des décharges sauvages et des déchets du bâtiment, les nouvelles filières REP, la collecte des biodéchets, l'information du consommateur...

Je peux aussi vous assurer que, d'ici le 2 juillet, les industriels auront pris des engagements volontaires concernant les volumes de plastique recyclé incorporé dans leurs produits : il est essentiel que les matières plastiques recyclées trouvent des débouchés.

J'annoncerai la semaine prochaine à Nancy, à l'occasion du *World Materials Forum*, d'autres initiatives relatives à la gestion des plastiques et nous publierons un plan national de gestion des ressources, en particulier pour celles qui sont critiques. La question de la rareté des ressources montre que l'économie circulaire constitue un enjeu à la fois en termes de protection de l'environnement et de compétitivité pour la France. Je crois que nous devrions mettre en place, comme pour l'énergie, une programmation pluriannuelle en matière de ressources.

Les premières expériences de consignes solidaires commenceront dès le mois prochain sur des territoires pilotes que nous avons identifiés. Nous souhaitons ainsi renforcer notre capacité à mieux collecter les emballages alimentaires, en récompensant cette collecte par l'abondement d'une grande cause.

Par ailleurs, j'ai convoqué les industriels du tabac pour avancer sur la question de la lutte contre la pollution des mégots ; ils doivent me proposer des mesures très concrètes à la fin de l'été.

En conclusion, je dois vous dire que nous avons besoin de vous pour faire vivre cette feuille de route de l'économie circulaire, car il est très important d'identifier toutes les initiatives locales. Il y a urgence. Nous nous sommes engagés à sortir d'une économie linéaire, ce qui représente une profonde transformation de notre société et nécessite d'associer étroitement l'ensemble des Français.

M. Hervé Maurey, président. – La parole est à M. Didier Mandelli, qui est président du groupe d'études sur l'économie circulaire.

M. Didier Mandelli. – J'ai participé à plusieurs réunions du comité de pilotage qui a été évoqué et je partage l'essentiel des problématiques qui se sont alors dégagées et des orientations de la feuille de route. La concertation a été réelle, mais plusieurs pistes restent à travailler.

Ainsi, certaines filières économiques échappent encore à la REP.

Aujourd'hui, la fiscalité n'est pas sélective, puisque le produit de la TGAP n'est pas affecté au secteur qui produit la ressource – à peine un tiers du montant de cette taxe est affecté à des programmes liés aux déchets, le reste alimentant le budget général de l'État. On pourrait envisager que l'ADEME, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, en bénéficie davantage.

Un autre sujet est essentiel pour les collectivités territoriales : la redevance incitative. Je suis inquiet, car seulement 5 millions de Français y sont soumis et les collectivités ne sont pas particulièrement encouragées à la mettre en place. Qui plus est, en cas de fusion d'intercommunalités, beaucoup font marche arrière et reviennent au système de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui est moins vertueux.

Madame la secrétaire d'État, quelles seront les traductions législatives de la feuille de route sur l'économie circulaire et quelles sont les échéances ?

Mme Nadia Sollogoub. – Madame la secrétaire d'État, j'étais très heureuse de vous entendre parler de l'harmonisation des consignes de tri ; désormais, les gens déménagent régulièrement et ne peuvent pas acquérir d'automatismes sur ce sujet, ce qui est dommageable.

Je profite de votre présence pour vous poser une question sur un sujet différent : quelles sont les intentions du Gouvernement en ce qui concerne le taux de TVA réduit sur les travaux de rénovation énergétique des bâtiments ?

Mme Nelly Tocqueville. – Il a été question de mobilisation des acteurs, mais pas de formation. Les jeunes sont les citoyens de demain et il est important de les former, dès l'école, au tri, à la gestion des déchets ou aux conséquences des modes de consommation en général. Ils doivent acquérir des réflexes. Pouvez-vous nous indiquer ce que prévoit le Gouvernement en la matière ?

M. Éric Gold. – Face à la prolifération des plastiques, qui constitue un enjeu planétaire essentiel, la grande distribution joue un rôle important. En France, les supermarchés

ont dû remplacer en 2016 les sachets plastiques des rayons fruits et légumes par des sacs biosourcés. C'est un premier pas, mais il est timide, surtout au regard des pratiques de nos voisins en Europe. Je prends un exemple : un supermarché « 100 % sans plastique » a récemment ouvert aux Pays-Bas, le magasin utilise des cartons, du verre ou des biofilms végétaux innovants et totalement dégradables au bout de douze semaines dans un composteur. L'enseigne compte généraliser cette démarche à l'ensemble de ses magasins.

La France est en retard pour la valorisation de ses déchets. Les marges de manœuvre sont importantes et la grande distribution est une porte d'entrée intéressante à la fois pour tester de nouveaux matériaux, fruits de l'innovation de nos entreprises, et pour sensibiliser le consommateur. Que pensez-vous, madame la secrétaire d'État, des expériences étrangères en la matière ?

M. Jean-François Longeot. – Je voudrais interroger le Gouvernement sur le devenir des barquettes en polypropylène, qui servent au réchauffage des repas, lorsque ceux-ci sont préparés dans une cuisine centrale, et sont à usage unique et recyclables. Une éventuelle suppression de ce type de barquettes entraînerait des problèmes importants pour les collectivités locales. Quelles sont vos intentions à ce sujet ?

Par ailleurs, il est vrai que beaucoup de plastiques se retrouvent dans les océans, mais n'existe-t-il pas d'autres solutions qu'une simple interdiction ? Ne serait-il pas tout aussi pertinent de sensibiliser nos concitoyens à cette question ?

M. Christophe Priou. – Madame la secrétaire d'État, vous dites que vous avez besoin de nous. Je vous rappelle que le Sénat a déjà contribué à la sortie de la crise à la SNCF... Il n'est pas inutile d'insister sur ce point.

Vous parlez aussi de réincarnation ; moi, je vous cite un enterrement, celui de l'État de droit, de la justice et du vote populaire, je fais évidemment référence au dossier de Notre-Dame-des-Landes...

Vous parlez de recyclage, mais vous pourrez demander au Premier ministre de recycler correctement les panneaux de limitation de vitesse à 90 kilomètres-heure...

Vous dites que beaucoup de choses ont été faites en termes de gestion des déchets. C'est vrai ! Il y a vingt-cinq ans, des agglomérations comme celle du Havre – celle d'Édouard Philippe – mettaient leurs déchets au plus près : dans la mer, dans les zones humides ou dans des carrières abandonnées...

La prise de conscience a donc eu lieu, mais nous devons trouver un second souffle. Nous aurons à transposer différentes décisions européennes. La question du financement est évidemment essentielle : les ressources de la TGAP devraient croître, mais la taxe alimente en fait le budget général de l'État. Ne serait-il pas plus juste d'affecter son produit à l'ADEME ou aux régions ? Comment envisagez-vous la gouvernance des mesures de votre feuille de route ? Comment les financer ? Avec quels partenaires ?

M. Frédéric Marchand. – En France, nous avons la chance d'avoir des entreprises qui sont de véritables pépites dans des secteurs stratégiques pour l'économie circulaire. Je prends l'exemple de *Hainaut Plast Industry* dans le Nord, qui est producteur de polyvinyl butyral, matière utilisée pour les pare-brise de voitures ou les vitrages feuilletés ; cette entreprise travaille beaucoup à l'export, mais ne réussit pas à diffuser son savoir-faire en

France. Comment faire en sorte que les entreprises qui contribuent au recyclage de matières très difficiles puissent trouver des marchés dans notre pays ?

Par ailleurs, quel lien faites-vous entre votre feuille de route et l'économie sociale et solidaire, un secteur d'activité qui emploie souvent des personnes peu qualifiées ? Sur ce sujet, je pense notamment au secteur du textile que nous connaissons bien dans mon département.

M. Jean-Marc Boyer. – Madame la secrétaire d'État, vous avez dit : « c'est maintenant que tout commence ! »

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Oui, dans la mise en œuvre de la feuille de route ! J'ai rappelé l'historique et le fait que nous ne partions pas de zéro. Dans les années 1990, la France a été un moteur de l'innovation.

M. Jean-Marc Boyer. – Vous me rassurez !

Je voulais vous interroger sur la fin éventuelle de l'utilisation des bouteilles en plastique, qui suscite beaucoup d'interrogations. Les industriels de l'embouteillage d'eau sont inquiets et avancent plusieurs arguments : sanitaire – l'eau en bouteille ne contient pas de perturbateurs endocriniens – ; environnemental – les bouteilles plastiques d'eau sont recyclées à 100 % – ; économique – le nombre d'emplois concernés est élevé. On finit par ne plus rien faire quand on pousse trop loin le principe de précaution, alors même que des efforts de recherche et développement très importants sont faits !

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Madame la secrétaire d'État, vous avez indiqué que tout le monde devait jouer le jeu. Aujourd'hui, les modes de consommation sont de plus en plus nomades, ce qui pose la question de la responsabilité des fabricants de bouteilles et des distributeurs de boissons. Pour prendre réellement en compte la notion d'économie circulaire, il faut renforcer leurs obligations.

Par ailleurs, comment accompagner les collectivités – je rappelle qu'elles sont compétentes en matière de gestion des déchets – dans les évolutions que vous évoquez ? Beaucoup d'associations d'élus sont défavorables à l'augmentation de la TGAP, elles préfèrent une exonération jusqu'à 150 kilos. Envisagez-vous de travailler sur la création d'une TGAP « en amont », qui permettrait une meilleure sensibilisation et serait peut-être plus efficace ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Madame la secrétaire d'État, je souhaite vous interroger sur la prise en charge par l'assurance maladie du matériel médical technique d'aide à la personne, qui est souvent du matériel d'occasion et qui semble être un angle mort de votre feuille de route sur l'économie circulaire.

Deux éléments se conjuguent : ce type de matériel d'occasion est en quantité importante et le nombre de personnes en perte d'autonomie qui ne peuvent pas s'équiper convenablement en raison de leurs faibles revenus augmente sensiblement. Nous pourrions donc à la fois limiter le gaspillage, permettre à ces personnes de s'équiper à des coûts abordables et développer un secteur économique intéressant – je pense par exemple au réseau Envie qui travaille sur le reconditionnement et la mise en conformité de ces matériels.

Je vous ai écrit à ce sujet au mois de mai, je n'ai pas encore obtenu de réponse à ce stade. Pouvez-vous m'indiquer les propositions du Gouvernement pour favoriser la prise en charge du matériel médical technique d'aide à la personne d'occasion ?

M. Benoît Huré. – Je pense, madame la secrétaire d'État, que nous partageons tous une grande partie de votre approche ; ce dossier fait en effet partie des sujets transpartisans. Vous disiez : c'est maintenant que tout commence ; je dirais plutôt : c'est maintenant qu'on passe à la vitesse supérieure.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Exactement !

M. Benoît Huré. – Par ailleurs, je crois que nous ne devons plus utiliser le mot « décharge » et lui préférer celui de « stockage » pour accrédi-ter l'idée qu'en fonction des technologies il sera possible de recycler les produits ultérieurement.

Comment s'articule votre feuille de route sur l'économie circulaire avec l'économie sociale et solidaire ? Quel sera son impact économique, en particulier en termes d'emplois ? Je rappelle que les emplois concernés sont peu délocalisables et souvent accessibles à des personnes peu qualifiées.

Les évolutions seront progressives et doivent s'accompagner de beaucoup de pédagogie. En particulier, la sensibilisation des jeunes, voire des très jeunes, constitue un excellent investissement sur l'avenir. Le public scolaire est très réceptif et permet de toucher indirectement les parents.

Madame la secrétaire d'État, vous avez dit que vous aviez besoin de nous. Je vous remercie et j'espère que vous le direz en d'autres lieux... En tout cas, vous pouvez compter sur nous !

Enfin, un mot sur le monde associatif : ce secteur est essentiel, mais il est aujourd'hui déstructuré et a besoin d'être réorganisé.

M. Jean-Michel Houllégatte. – J'évoquerai le même thème. Vous souhaitez passer d'une économie linéaire à une économie circulaire, et votre secrétariat d'État est rattaché au ministère de la transition écologique et solidaire – ce qui comprend toutes les composantes du développement durable. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire jouent un rôle essentiel, mais je n'ai pas vu, dans vos quatre axes et vos cinquante mesures, de réelle articulation entre économie circulaire et économie sociale et solidaire.

Mme Évelyne Perrot. – Je suis un peu gênée : de très nombreux élus gèrent toutes ces filières, entre autres le ramassage des ordures ménagères et le tri sélectif. Nous avons depuis longtemps des poubelles de couleur !

Vous êtes-vous rapprochée de la filière agricole et forestière pour les emballages ? Dans l'Aube, nous produisons beaucoup de maïs et de pomme de terre à féculé à cette fin. C'est un produit d'avenir, or les agriculteurs ne sont pas incités à s'engager dans cette filière.

Mme Michèle Vullien. – Le Sénat est une maison très consommatrice de papier...

M. Hervé Maurey, président. – Pas notre commission, qui a dématérialisé l'examen de ses documents bien avant l'Assemblée nationale !

Mme Michèle Vullien. – Je parlais surtout de l'hémicycle ! Vous n'avez pas évoqué les Agendas 21, or l'économie circulaire en est l'un des axes. Dans l'agglomération lyonnaise, j'avais créé le Club des villes durables. Comment motiver les collectivités territoriales ? Alors maire de Dardilly, j'avais initié le changement au sein de ma commune, afin d'entraîner ensuite nos concitoyens. Il faut agir avant de prêcher la bonne parole ! Vous pouvez apporter de l'aide aux petites communes en leur proposant un recueil de bonnes pratiques, pour elles-mêmes et pour inciter leurs habitants.

Comment transformer le déchet final en énergie, notamment grâce à la méthanisation, et comment être plus proactifs pour inciter ces filières ?

Mme Martine Filleul. – Dans votre feuille de route, vous avez évoqué quatre filières à responsabilité élargie du producteur (REP), mais vous avez oublié le secteur du bâtiment. Est-ce en raison de la mobilisation des professionnels ?

Des objectifs de résultat seraient assignés aux éco-organismes, mais seront-ils assortis de contraintes, ou sont-ce des prescriptions sans obligation ?

Chaque habitant produit 160 kilogrammes de déchets ménagers par an, mais seulement 40 kilos de déchets récupérables dans le cadre d'une REP. Comment améliorer cela ?

En 2016, la France était très innovante sur le plastique durable, en interdisant les gobelets et les assiettes jetables en plastique. Désormais, nous sommes devancés par nos voisins européens.

Mme Marta de Cidrac. – Madame la ministre, je partage un grand nombre de vos propositions. La mise en décharge coûterait moins cher que le recyclage. Quels investissements sont prévus dans les usines de recyclage ou de valorisation des déchets ?

Concernant les déchets d'équipements technologiques ou électroniques, vous avez évoqué deux pistes de travail : le tri vers les populations les plus vulnérables, et l'indice de réparabilité. Pouvez-vous détailler le calcul de cet indice ? Pensez-vous qu'il aura un réel impact ? L'obsolescence concerne les fabricants...

M. Guillaume Gontard. – Où en est le groupe de travail sur le bâtiment ? Il faut travailler sur le traitement des déchets et l'utilisation de matériaux revalorisables dans la construction. Comment agir dès l'amont ? Il faudrait favoriser, par la réglementation, les avis techniques sur les mises en marché de nouveaux matériaux biosourcés, prévoir des aides ciblées de l'État, et utiliser le levier de la commande publique.

M. Joël Bigot. – Une volonté politique forte est nécessaire pour mettre en place ce programme d'économie circulaire, auprès des deux leviers que sont les activités économiques et les particuliers. La réduction des déchets est un axe important, et les collectivités ont utilisé de nombreux leviers, comme les apports volontaires et la redevance incitative. Comment aider les collectivités ? En 2022, 15 millions de foyers devront être assujettis à la redevance incitative – contre 5 000 actuellement. Les déchets sont une ressource. L'obsolescence programmée reste importante, car il est plus onéreux de réutiliser du fer que d'utiliser du minerai. Il faudrait qu'une réglementation européenne protège le consommateur et les ressources.

Les ressourceries sont un véritable enjeu : elles réutilisent les produits et créent de l'emploi local. Je sais qu'on met « un pognon dingue » dans les aides sociales, mais est-il prévu d'aider ces emplois ?

M. Guillaume Chevrollier. – « On a besoin de vous », dites-vous, Madame la ministre. Je m'en réjouis, mais quand vous présentez avec le Premier ministre votre plan sur l'économie circulaire en Mayenne, vous ne conviez pas les sénateurs du territoire lors de votre visite de l'usine Seb. C'est regrettable, alors que le député, lui, était présent... En 2013 – mais c'était l'ancien monde – j'avais présenté avec un collègue socialiste un rapport d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (« filières REP »). Un grand nombre de vos propositions étaient déjà présentes dans ce rapport. Nous voulions faire du recyclage un des axes stratégiques de la politique industrielle de notre pays.

Comment allez-vous simplifier la gestion des éco-organismes, et rationaliser leur communication ? Comment renforcer le contrôle de l'État ? Comment renforcer les moyens de contrôle et de coordination européens lorsque le metteur sur le marché est étranger, mais vend en France sur internet ? Je m'étonne également que vous n'ayez pas évoqué le rôle de l'économie sociale et solidaire dans l'économie circulaire, alors qu'elle occupe une place importante dans les territoires.

M. Charles Revet. – Mieux vaut prévenir que guérir, dit-on. Un sixième continent de déchets, et notamment de plastiques imputrescibles, serait en train de dériver. Mais à partir de végétaux, on peut fabriquer du plastique dégradable en quelques mois. Que ferez-vous pour favoriser ces productions ? Sinon, cela aura des conséquences pour la planète.

Monsieur le président, nous disons au Gouvernement que le Sénat fait de nombreux rapports de qualité, tout en restant en circuit fermé. Je vous avais proposé que notre commission aille voir l'immeuble Le Signal sur le terrain. Venez aussi en Seine-Maritime visiter une de nos entreprises qui travaille avec du plastique renouvelable. C'est ainsi que nous marquerons les esprits...

Mme Françoise Cartron. – Passer d'une gestion des déchets à une gestion des ressources, tel est l'objectif porté par le Président de la République. Il l'a rêvé, la Gironde l'a fait. Je ne vous parlerai pas du Signal mais d'une expérience portée par le Smicval (Syndicat mixte intercommunal de collecte et de valorisation du Libournais Haute-Gironde), avec une troisième génération de déchetterie, le Smicval Market, supermarché où le déchet est revalorisé et remis dans le circuit commercial. Depuis sa mise en place, il n'y a plus de dépôt sauvage ni d'incivilité, les déchets enfouis ont été réduits de 65%, et le taux de recyclage atteint 80% – contre 65 % pour une décharge classique. Les relations ont été apaisées avec les habitants et surtout, nombreux sont ceux, notamment modestes, qui sont enthousiastes sur ce projet, trouvant là les moyens de se réapprovisionner. Ce projet a vu le jour grâce à une volonté très forte des élus locaux – ce n'est pas une démarche venue d'en haut – aux confins de l'économie sociale et solidaire. Plus de 30 emplois ont été créés, non délocalisables, avec des qualifications différentes. Venez voir cette démarche positive !

Les collectivités demandent un calendrier précis et un discours clair et articulé avec la faisabilité technique et financière.

Comment surmonter les difficultés et notamment garantir une qualité satisfaisante des digestats de méthanisation, au risque sinon d'entraver la confiance des agriculteurs ?

Mme Angèle Prévile. – Un volontarisme fort est nécessaire et constitue un véritable changement de paradigme. J’espère que ce ne sont pas des demi-mesures. Je n’ai pas entendu parler de réduction des emballages et des matières plastiques. Or nous trouvons déjà, sur nos côtes, du plastique dans les poissons. Tout commence aujourd’hui. Sachez que les professeurs sont suffisamment inventifs pour éveiller les enfants à l’écologie – j’y ai moi-même participé. Que fait-on du matériel informatique qui n’est pas recyclé mais envoyé dans d’autres pays dans des conditions épouvantables ?

M. Cyril Pellevat. – Le protocole de Kyoto a été prolongé jusqu’en 2020 et concerne plus de 190 pays – dont la France. Le traité prévoit notamment différents mécanismes de flexibilité dont les permis d’émission pour vendre ou acheter des droits à émettre entre pays industrialisés. Cependant, rien n’est inscrit sur cette procédure parmi les 50 mesures de votre feuille de route, alors qu’elle est un bon moyen de contrôler les émissions de gaz à effet de serre et la pollution.

La 28^{ème} mesure prévoit que les sanctions financières seront renforcées en cas de non-atteinte des objectifs réglementaires. Ces sanctions vont-elles également s’appliquer aux partenaires étrangers de la France, si ces derniers ne respectent pas les objectifs ? Je ne pourrai être pas être présent lors de votre visite, vendredi, en Haute-Savoie, mais si votre emploi du temps le permet, nous pourrions vous organiser la visite d’une petite entreprise leader dans la valorisation des déchets, à proximité d’Annecy.

M. Olivier Jacquin. – Le traitement des déchets par incitation donne des résultats : les déchets résiduels ont diminué de 40 %, et la collecte de déchets recyclables s’est améliorée de 40 % – mais elle ne concerne que 6 millions d’habitants, avec une fracture territoriale manifeste : l’incitation est moindre dans le Sud. Il faut aussi beaucoup de temps pour créer les bons réflexes – je l’ai vécu dans mon ancienne communauté de communes – et adapter le dispositif au territoire. Mme Cartron soulignait la créativité des élus. Il y a un potentiel important et une demande citoyenne pour collecter les déchets.

Il y a deux champs d’amélioration tant pour la redevance incitative que pour la taxe d’enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMI) : en cas de fusion, il peut y avoir une régression liée à des contraintes techniques ; il faut aussi apporter plus de souplesse à la TEOMI. Comment accélérer la diffusion du modèle en France ?

Voulez-vous recycler les panneaux de limitation de vitesse à 90 km/h des routes ? Faites-en des tables de bistrot, avec des pattes en polypropylène – celui des pailles en plastique – avec la mention du taux maximal d’alcoolémie. Il y en aurait plus de 30 000, soit quasiment un par commune ! Ce serait compatible avec l’économie sociale et solidaire et conforterait le lien social...

M. François Bonhomme. – J’entends vos fermes résolutions d’aller plus vite et plus fort, mais pas brutalement. Vous utilisez de nombreuses incantations d’usage comme « accompagner », « faciliter »... On irait beaucoup plus vite en se concentrant sur d’autres mesures. Vous avez pris une position ferme sur les mégots, mais vous ne souhaitez pas mettre en place une taxe sur les 30 milliards de mégots. Allez-vous aussi convoquer les cigarettiers ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d’État. – C’est fait.

M. François Bonhomme. – Quelles sont les pistes concrètes sur l’indice de réparabilité, au-delà des incantations ?

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Merci pour la grande qualité et la diversité de vos questions. Cela montre que le sujet est transpartisan et part des territoires. Nous en attendons beaucoup. Je vous remercie de votre rôle actif sur l'économie circulaire, vous avez donné de bonnes pistes. Certains d'entre vous font preuve d'une remarquable créativité !

Petit rappel de méthode, la feuille de route sur l'économie circulaire commence à s'appliquer maintenant. Beaucoup a été fait précédemment –des rapports ou des actions sur le terrain. Nombre d'entre vous sont en première ligne sur les centres de tri ou les campagnes de communication, et je vous en remercie. Nous devons passer à la vitesse supérieure, avec une volonté politique forte. Les entreprises sont motivées, les citoyens le demandent.

Dès l'origine, nous aurions pu utiliser comme moyen la sanction. Cette feuille de route a été construite sur la base d'un consensus. Certains de vos collègues tiraient dans l'autre sens, il a fallu construire un équilibre. Nous avons des objectifs précis, débattons des moyens. Faisons confiance aux acteurs avant de les contrôler. Mais à la date butoir, nous serons intransigeants, et si les objectifs ne sont pas respectés, nous sanctionnerons.

Un groupe de travail réfléchit actuellement sur les engagements volontaires pour intégrer des matières plastiques recyclées dans les produits sur le marché. Les industriels ont bien compris qu'il leur fallait être ambitieux. Si d'ici deux ans les résultats ne sont pas suffisants, les mesures deviendront obligatoires. Beaucoup d'acteurs préfèrent anticiper.

En France, à l'échelle des collectivités, il est malheureusement moins cher de mettre en décharge que de recycler des déchets. Notre taux de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est largement inférieur à celui des pays voisins. Nous augmenterons la TGAP. Mais il est trop facile de tout faire peser sur les collectivités. Nous voulons que cette hausse soit neutre pour les collectivités, et nous avons pris des mesures en ce sens. Certaines mesures s'appliqueront dès le prochain projet de loi de finances, la hausse de la TGAP intervenant plus tardivement.

Nous avons repris l'idée d'une TGAP amont à travers les nouvelles filières REP. Il y en a 14, nous allons en créer de nouvelles pour alléger les poubelles, notamment pour les jouets, le bricolage, les articles sportifs. Nous avons engagé des discussions pour réformer le système de gouvernance des filières actuelles afin de leur donner des objectifs de résultats et alléger le cahier des charges, et que ces éco-organismes soient plus créatifs.

Pour rééquilibrer la hausse de la TGAP, nous abaisserons le taux de TVA de 10 à 5 % pour la prévention, la collecte, le tri, la valorisation des déchets. L'objectif du service public de gestion des déchets est de rendre le recyclage plus compétitif que la mise en décharge. Nous allons réduire drastiquement, mais temporairement, les frais de gestion perçus par l'État pour le recouvrement de la TEOMI, qui passeront de 8 à 3%. J'ai reçu la semaine dernière les industriels du tabac. Comme pour les bouteilles en plastique et le mobilier, ils doivent s'organiser et créer des éco-organismes pour les produits mis sur le marché. Ramasser des mégots, c'est un coût de 30 milliards d'euros par an, supporté par l'ensemble des contribuables, fumeurs ou non. Nous voulons que ces industriels participent à la lutte contre ce fléau. Ils devront faire des propositions d'ici septembre.

Nous allons mettre en place le paquet fiscal le plus neutre pour les collectivités territoriales. Il est nécessaire de rééquilibrer la fiscalité pour que la mise en décharge soit moins compétitive et moins attractive.

Je n'ai pas suffisamment parlé de l'économie sociale et solidaire dans mon introduction, faute de temps, car je souhaitais privilégier l'échange avec vous. L'économie sociale et solidaire est un axe essentiel de l'économie circulaire. L'économie circulaire est une opportunité pour la France, d'autant que la Chine a fermé ses frontières à l'importation de plastiques de mauvaise qualité. Une politique industrielle en faveur du recyclage créerait potentiellement 300 000 nouveaux emplois en France. Avec le ministère du travail, nous avons mis en place un groupe de travail sur la montée en compétences. Nous avons largement défriché le sujet de l'économie circulaire durant l'élaboration de notre feuille de route. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire et de l'insertion par l'activité économique dans les filières de réemploi, de recyclage et de réparation sont engagés depuis longtemps, et sont des vigies et éclaireurs de nombreuses actions. Ainsi, une partie des jouets pourrait être transférée à ces acteurs de l'économie sociale et solidaire pour réparation et réemploi.

Nous souhaitons nous inspirer du plan de lutte contre le gaspillage alimentaire du précédent gouvernement – nous reconnaissons les bonnes idées ! – pour faire la même chose sur le textile. Trop souvent, les industriels, une fois la saison passée, brûlent les vêtements invendus, alors qu'ils pourraient être transférés vers l'économie sociale et solidaire.

Dans les secteurs de la mobilité douce et de l'autopartage, la promotion des circuits courts alimentaires, l'écoconstruction, l'éco-réhabilitation, nous voulons utiliser l'économie sociale et solidaire dans ses trois dimensions : le développement économique et l'emploi, l'innovation sociale, la mobilisation des citoyens.

Le réemploi du matériel pour les personnes à mobilité réduite ou handicapées est une question cruciale, portée par le réseau Envie – en passe de devenir une société nationale Envie Autonomie. C'est un élément essentiel de la lutte contre les inégalités sociales, et qui est bénéfique pour l'emploi et la planète.

Nous voulons reprendre ces principes innovants et aller plus loin, notamment pour que le système de santé ne distribue plus systématiquement du matériel neuf : lorsqu'il est pris en charge totalement ou partiellement, ce matériel devrait être restituable. Cela favoriserait aussi l'emploi par l'insertion et la rénovation du matériel.

Les déchets du secteur du bâtiment constituent la grande majorité – 70 % – des déchets en France. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la reprise de leurs déchets par les professionnels du bâtiment est obligatoire. La majorité des distributeurs ont donc mis en place des solutions, qui ne sont malheureusement pas à la hauteur de l'urgence environnementale. Freins essentiels, tous les distributeurs ne sont pas concernés et la reprise n'est pas gratuite. Nous devons aller plus loin et améliorer la gestion des déchets et le remploi des matériaux. Le périmètre du diagnostic déchets doit être revu. Nous voulons aussi rendre la collecte de ces déchets plus efficace pour lutter contre les dépôts sauvages. Je préconise l'instauration d'une filière REP pour les déchets du bâtiment, pour parvenir à la gratuité de la reprise des déchets. Il faut aussi multiplier les installations de traitement nécessaires pour le remploi. Un groupe de travail réunissant les acteurs du secteur a été lancé la semaine dernière.

Avec l'indice de réparabilité, nous voulons rappeler que l'obsolescence programmée est un délit. Nous allons renforcer l'obligation des fabricants et des distributeurs en matière d'information sur la disponibilité des pièces détachées. L'indice serait un chiffre de 1 à 10, à côté du prix, pour évaluer la robustesse, la durabilité et la réparabilité du produit. Cela créerait une concurrence par le haut entre les acteurs. Ce doit être un facteur de

compétitivité pour une entreprise, comme Seb, qui s'est spécialisée en produits de très bonne qualité avec une durée de vie importante. C'est bon pour l'environnement et l'emploi.

Le ministre de l'éducation est très favorable à des actions dans les écoles. La semaine prochaine, nous allons travailler sur une initiative concrète sur les piles usagées, et nous ferons des annonces plus structurantes. Je vous solliciterai à l'avenir, nous avons besoin de vous.

Mme Cartron, vous avez souligné l'initiative remarquable du Smicval. Alain Marois est l'un des ambassadeurs de l'économie circulaire, et je serai ravie de me rendre en Gironde. Nous sommes aussi actifs sur l'immeuble Le Signal. Nous réfléchissons aussi sur le recyclage des bouteilles en plastique.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons beaucoup débattu de ce sujet lors des États généraux de l'alimentation.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Nous sommes très mauvais sur la collecte des bouteilles en plastique. De nombreux industriels veulent en faire davantage. Nous travaillons avec eux pour qu'elles ne cannibalisent pas nos poubelles jaunes, ressources pour les collectivités territoriales. Plusieurs entreprises veulent expérimenter un système de consigne. Avançons tous ensemble, pour que cela ne se fasse pas au détriment des collectivités. En juillet, une expérience pilote de consignes sera menée dans plusieurs villes sur les emballages plastiques et les bouteilles. Coca Cola, Danone et Nestlé sont moteurs. Cette convergence est positive, et rejoint la demande des consommateurs. Nous accompagnons le mouvement d'interdiction des gobelets et des microplastiques comme les touillettes. Je reste à votre disposition pour discuter plus en détail de ces mesures, et vous remercie de votre mobilisation.

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

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

Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous – Examen des amendements du rapporteur au texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons les amendements du rapporteur Pierre Médevielle sur le texte adopté par la commission des affaires économiques sur le projet de loi 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, durable et accessible à tous, notamment sur les articles délégués au fond.

Article 12 bis A

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – L'amendement DEVDUR.1 apporte une amélioration rédactionnelle et précise le champ d'application de l'obligation d'utilisation de contenants réutilisables ou recyclables : sont visés les établissements de restauration commerciale qui proposent une activité de vente à emporter ainsi que les entreprises qui distribuent des produits alimentaires dans le cadre d'une activité de vente à emporter.

L'amendement DEVDUR.1 est adopté.

Article 14 ter

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – L'amendement DEVDUR.2 rétablit une mention expresse des plantes utilisées en alimentation animale ou humaine dans le dispositif d'autorisation et d'évaluation simplifiée des substances naturelles à usage biostimulant, afin de prévoir, par voie réglementaire, une procédure adaptée à ces substances pour faciliter leur utilisation, sans les soustraire à toute évaluation préalable.

L'amendement DEVDUR.2 est adopté.

Article 14 quater AA

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – L'amendement DEVDUR.3 supprime l'article 14 *quater* AA inséré en commission des affaires économiques contre l'avis du rapporteur. Cet article déroge à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les personnes publiques dans les espaces verts et par les utilisateurs professionnels, dès lors qu'il faut lutter contre des dangers sanitaires visés par le code rural et de la pêche maritime. Mais le code prévoit déjà des dérogations lorsque seuls ces produits permettent de répondre à certains problèmes précis, en particulier pour lutter contre des organismes nuisibles ou en cas de danger sanitaire grave. L'article 14 *quater* AA remet en cause trop largement des dispositions importantes pour limiter l'exposition de la population aux produits phytopharmaceutiques.

L'amendement DEVDUR.3 est adopté.

Article additionnel après l'article 14 sexies

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – L'amendement DEVDUR.4 propose un dispositif amélioré pour que le préfet puisse définir des mesures d'interdiction ou d'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des mesures de protection adaptées dans les zones attenantes aux bâtiments habités.

L'amendement DEVDUR.4 est adopté.

Article 14 septies (supprimé)

M. Pierre Médevielle, rapporteur. – L'amendement DEVDUR.5 rétablit l'article 14 *septies* supprimé, contre l'avis du rapporteur, par la commission des affaires économiques. Il consolide l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes en évitant son contournement par des produits présentant des modes d'action identiques. Cette extension mesurée du périmètre du II de l'article L.253-8 conforte la décision prise par le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. La rédaction reprend la proposition de notre commission de faire précéder le décret d'application de cette extension d'un avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

L'amendement DEVDUR.5 est adopté.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Le bureau de notre commission s’est réuni mercredi 13 juin. La réunion a permis de faire le point sur l’activité de la commission entre janvier et juin, très soutenue tant en matière législative qu’en matière de contrôle. Notre commission a examiné dix textes, et elle a publié trois rapports d’information, sur la sécurité routière, la pollution de l’air, et la politique du loup.

Elle a organisé trois tables rondes : sur les Assises de la mobilité, sur la gestion et le stockage des déchets radioactifs et sur les produits phytosanitaires. Elle a procédé à 19 auditions dont 5 au titre de l’article 13 de la Constitution.

La semaine prochaine, nous examinerons le rapport pour avis de M. Chaize et les éventuels amendements de séance sur les articles qui nous sont délégués au fond sur le projet de loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, et nous entendrons Mme Corina Crețu, commissaire européenne à la politique régionale. Nous entendrons le 4 juillet M. Éric Lombard, nouveau directeur de la Caisse des dépôts – une audition difficile à obtenir – je vous invite à venir nombreux.

La semaine du 11 juillet, nous avons envisagé d’organiser une table ronde sur le changement climatique et les phénomènes météorologiques extrêmes, mais il apparaît plus opportun de la remplacer par une table ronde sur l’inscription du changement climatique dans la Constitution. En effet, à l’Assemblée nationale, la commission du développement durable – qui s’est saisie pour avis, de même que la commission des finances et la commission des affaires sociales, - a proposé de modifier l’article 1^{er} de la Constitution et de compléter la charte de l’environnement. Dans ce contexte, il est logique que notre commission se saisisse également pour avis du texte, et je vous propose, pour éclairer nos débats, d’organiser une table-ronde sur ce sujet à la mi-juillet.

Le programme de nos déplacements au premier semestre a été limité à la visite de la RATP, en raison des difficultés liées aux grèves. Nous avons prévu le 12 juillet un déplacement à Bruxelles pour rencontrer la commissaire européenne aux transports, Mme Violetta Bulc, et peut-être le commissaire à l’environnement.

À la rentrée, nous procéderons aux auditions de Nicolas Hulot et du président de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dans le cadre de l’examen de la loi de finances.

Nous nous déplacerons au Japon la première semaine de septembre. La délégation qui se rendra à la COP 24 en Pologne vers le 10 décembre pourrait être de taille limitée, ce qui permettrait de prévoir un troisième déplacement d’ici la fin de l’année.

Sont également prévus un déplacement à Bure, sur le site d’enfouissement de Cigéo, au mois de septembre, et un déplacement sur le site du CEA à Marcoule, le 8 octobre. Nous essaierons à l’automne d’aller à Rouen, pour voir le projet de navettes collectives autonomes, qui devraient être en état de fonctionnement.

Pour ce qui concerne les travaux de contrôle, le groupe de travail sur les déserts médicaux pourra commencer ses travaux à l’automne, et le groupe de travail sur le véhicule propre, proposé par notre collègue Gérard Cornu, pourrait se transformer en groupe de travail

chargé de préparer l'examen de la loi d'orientation pour les mobilités, qui pourrait commencer ses auditions à l'automne. Il n'est pas inutile de commencer les travaux bien en amont du dépôt au Sénat du projet de loi, comme nous l'avons fait sur notre proposition de loi sur la réforme ferroviaire. Le projet de loi devrait être présenté en septembre en Conseil des ministres, mais cela ne veut rien dire : la loi relative à la biodiversité a été examinée au Sénat deux ans après son passage en Conseil des ministres... Je ne crois pas que ce texte sera examiné avant le début de l'année 2019, même si la ministre souhaiterait une adoption plus rapide en raison du volet de programmation financière.

M. Philippe Pemezec. – En Ile-de-France, Autolib sera mis en faillite lors de la prochaine réunion du conseil d'administration, et les collectivités locales risquent de devoir payer des sommes considérables. Notre commission pourrait-elle créer une commission d'enquête sur ce sujet ?

M. Hervé Maurey, président. – Une commission d'enquête est une structure assez lourde qui relève plutôt de la mise en œuvre par les groupes politiques de leur droit de tirage. Je vous propose d'en reparler prochainement.

La réunion est close à 11h45.

Jeudi 21 juin 2018

- Coprésidence de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Politique de cohésion de l'Union européenne – Proposition de résolution européenne du groupe de suivi (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 10 h 35.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 12 juin 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 17 h 55.***Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de
M. Marc El Nouchi, président de la commission des infractions fiscales**

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd’hui notre cycle d’auditions sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

Après l’audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, la semaine dernière, nous entendons aujourd’hui M. Marc El Nouchi, président de la commission des infractions fiscales (CIF).

Cette commission, créée en 1977, est composée de membres du Conseil d’État et de la Cour des comptes, de magistrats honoraires à la Cour de cassation et de personnalités qualifiées désignées par les présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Souvent confondue à tort avec le « verrou de Bercy », cette commission a d’abord été conçue comme une garantie pour le contribuable : sur les quelque 1 000 dossiers que lui transmet chaque année l’administration fiscale en vue d’une plainte au pénal, elle en écarte environ 6 %, qui ne lui semblent pas présenter les caractéristiques suffisantes. L’administration est liée par son avis. De fait, la « vraie » sélection se fait en amont, parmi les quelque 5 000 dossiers potentiellement « répressifs », dont le montant dépasse les 100 000 euros.

Nous nous sommes déplacés hier à Bercy avec le rapporteur général pour voir comment l’administration effectuait cette sélection, mais les critères ne sont pas toujours très explicites.

C’est donc aussi pour cela, monsieur le président, que nous sommes heureux de vous recevoir aujourd’hui pour nous exposer le mode de fonctionnement de la CIF – même si celle-ci publie chaque année un rapport d’activité –, ainsi que pour votre expérience des « critères » susceptibles de justifier ou non des poursuites pénales.

Je vous laisse la parole pour un bref propos liminaire qui vous permettra de nous présenter brièvement les méthodes de fonctionnement de la CIF, ses moyens et son organisation.

M. Marc El Nouchi. – Merci à votre commission de m’accueillir. Je suis très honoré de contribuer à vos travaux dans la perspective de l’examen du projet de loi de lutte contre la fraude fiscale.

Votre commission a été éclairée sur le sujet par le rapport établi par le sénateur Jérôme Bascher, qui a le grand mérite de la pédagogie et a permis de dissiper certains mythes, voire certains fantasmes, qui entachent l’appréciation que l’on peut porter sur le « verrou de Bercy ».

M. Vincent Éblé, président. – Je crains qu’ils ne ressurgissent malgré le mérite de notre collègue !

M. Marc El Nouchi. – Je vais donc essayer d’objectiver la situation à travers la relation que je vais faire du fonctionnement de la CIF.

Comme vous l’avez dit, la CIF a été créée bien après ce qu’on appelle le « verrou de Bercy ». Le monopole des plaintes laissé à l’administration fiscale en matière de fraude fiscale remonte en effet à 1920, la CIF ayant été créée en 1977 par une loi destinée à assurer la garantie des contribuables, dans un contexte de mouvements antifiscaux, afin de préserver les droits des contribuables qui pouvaient être soumis à la discrétion de l’administration, voire à son arbitraire dans le choix des dossiers qu’elle décidait d’envoyer devant le juge pénal.

Elle a également été créée pour jouer un rôle de filtre indispensable. Si tous les délinquants doivent être sanctionnés, tous n’ont pas vocation à aller devant le juge pénal, sauf à engorger abusivement les parquets et le juge pénal, dont les tâches sont extrêmement lourdes.

Il est donc nécessaire d’assurer ce filtre selon des critères inspirés de ceux décidés par le juge constitutionnel. Tout le dispositif actuel sur lequel reposent le « verrou de Bercy » et la CIF, qui est adossée à ce verrou mais qui en est indépendante, est juridiquement sécurisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La CIF elle-même est une commission administrative indépendante et non une juridiction. Ainsi que vous l’avez souligné, elle est composée de 24 membres : huit conseillers d’État, huit conseillers référendaires à la Cour des comptes, huit magistrats honoraires à la Cour de cassation, tous élus par leur corps d’origine, ce qui renforce leur indépendance, et quatre personnalités qualifiées, deux par le président de l’Assemblée nationale et deux par le président du Sénat. Cette composition a d’ailleurs été enrichie par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique financière.

Cette commission n’a pas de pouvoir d’autosaisine. Elle émet un avis conforme qui lie le ministre dans un sens ou un autre, sur la base des dossiers qui lui sont transmis par l’administration fiscale. Son champ de compétences couvre celui défini par l’article L. 228 du livre des procédures fiscales, c’est-à-dire les impôts directs, la TVA, les autres taxes sur le chiffre d’affaires et les droits d’enregistrement.

La CIF est compétente pour les délits prévus à l’article 1741 du code général des impôts (CGI) qui caractérise la fraude fiscale et la volonté délibérée de soustraire certains montants à l’imposition et comporte des circonstances aggravantes prévues par les mêmes dispositions – organisation de l’insolvabilité, création de sociétés d’interposition, établissement de comptes à l’étranger, etc.

Par ailleurs, ces dossiers nous sont transmis sur le fondement de l’article 1743 du CGI lorsqu’il n’existe pas de comptabilité régulière et probante. Dans ce cas, la CIF émet un avis conforme. Lorsque cet avis est favorable, le ministre qui nous a saisis d’un dépôt de plainte est tenu de transmettre la plainte au parquet. Dans le cas contraire, il ne peut pas le faire.

La CIF émet un avis *in rem*, c’est-à-dire sur les faits constitués présentés par l’administration. Si l’administration fait état, dans son projet de dépôt de plainte, de fraude à

la TVA ou à l'impôt sur les sociétés, l'avis ne porte que sur ce sujet, même si la commission peut, dans certains cas, considérer que l'administration aurait pu étendre son contrôle à d'autres impôts le cas échéant.

L'avis porte donc sur ces faits et sur les personnes mises en cause, ce qui ne départit pas le procureur d'élargir le champ des poursuites à d'autres personnes que celles mises en cause par l'administration fiscale.

Par ailleurs, le procureur est libre de ne pas donner suite aux poursuites, de provoquer une information judiciaire ou de saisir un juge d'instruction. Il retrouve, une fois la plainte déposée, une marge d'appréciation totale, ce qui a conduit le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016, à considérer que la procédure n'était pas dans ces conditions de nature à remettre en cause l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En revanche, la CIF n'a pas à être saisie de délits non fiscaux qui peuvent avoir un lien connexe, comme les délits d'escroquerie. L'administration peut porter plainte sur un autre terrain.

De la même façon, le délit de blanchiment de fraude fiscale n'entre pas en tant que tel dans le champ de compétences du dépôt de plainte par l'administration après avis de la CIF. Une jurisprudence extensive de la Cour de cassation de 2008 considère que ceci constitue un délit distinct et autonome de la fraude fiscale. Dans ce cas de figure, le procureur peut poursuivre sans avoir à requérir préalablement une plainte de l'administration fiscale.

Il existe également un délit de faux par production de pièces fausses ou inexactes. En application du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, les agents de l'administration fiscale sont tenus d'en informer le ministère public.

Pour tous ces délits qui ne sont pas des délits fiscaux à proprement parler, l'autorité judiciaire a une pleine liberté d'appréciation. L'administration peut de son côté porter plainte ou se porter partie civile.

La CIF est saisie d'environ 1 000 dossiers par an. Le rapport de M. Bascher a démontré que les contrôles effectués par l'administration sur les entreprises et les personnes physiques, soit un million au total, constituent essentiellement des contrôles sur pièces. Environ 50 000 font l'objet de vérifications. 15 000 d'entre eux excèdent un certain seuil et sont susceptibles d'être examinés dans ce cadre. 4 000 dossiers excèdent le seuil indicatif de 100 000 euros. L'administration décide de ne saisir la CIF que pour 1 000 d'entre eux. Pour ce qui est des 3 000 autres, l'administration transige dans 7 % des cas, considérant que les autres dossiers ne méritent pas une suite pénale et que la seule sanction administrative pécuniaire suffit. D'autres considérations liées au risque juridique interviennent en cas de risque de décharge de l'imposition en cause devant le juge de l'impôt.

Nous recevons donc 1 000 dossiers par an. Nous les examinons assez rapidement. Dans les cas de droit commun, nous laissons un mois aux contribuables mis en cause pour faire valoir leurs observations.

Dans la moitié des cas, avec ou sans le concours d'avocats fiscalistes spécialisés, ceux-ci produisent des observations examinées par la CIF sur la base d'un document établi par un rapporteur au sein d'un vivier d'une quarantaine de personnes, soit magistrats, soit fonctionnaires. Ce sont actuellement essentiellement des fonctionnaires de la DGFIP, qui font

preuve de beaucoup d'indépendance. Ces rapports tendent à établir la matérialité des faits, leur intentionnalité. Ils prennent en compte les observations des contribuables et proposent un avis favorable ou défavorable.

C'est sur cette base que la CIF, qui compte 28 membres, soit quatre sections de sept membres, délibère collégalement.

La CIF, sur la base d'un ensemble de critères, de circonstances atténuantes ou aggravantes, qui tiennent aussi aux personnes, décide ou non de donner un avis favorable à l'engagement de poursuites. Cet avis favorable est donné dans 90 % à 95 % des cas, ce dont il ne faudrait pas inférer abusivement qu'elle ne sert à rien et constitue une simple chambre d'enregistrement, car ce rôle de filtre joue précisément du début jusqu'à la fin. D'une certaine façon, l'administration fiscale intériorise la jurisprudence de la CIF dans les projets de plaintes qu'elle nous envoie, même si celle-ci n'est pas écrite.

Certains dossiers nous paraissent mériter une suite pénale. Dans ce cas de figure, le doute subsiste peu. Le juge lui-même n'en a pas beaucoup : dans plus de 90 % des cas, il suit la proposition de l'administration, après avis conforme de la CIF. L'ensemble du dispositif repose sur le principe du tri. Celui-ci est absolument indispensable. L'organisation juridique est fondée sur la partition entre d'une part des sanctions administratives pécuniaires qui peuvent atteindre 40 % des droits dus en cas de manquement délibéré, et jusqu'à 80 % en cas de manœuvres ou d'abus de droit, voire 100 % en cas d'opposition à un contrôle fiscal, et d'autre part des sanctions pénales.

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du principe constitutionnel selon lequel la sanction doit toujours être proportionnelle à la gravité des fautes, ce tri est normal, et il faut réserver la sanction pénale à sa fonction réelle d'exemplarité.

C'est dans l'exemplarité de cette sanction que l'action publique, qui est garante des intérêts de la société, trouve sa justification. Elle revêt un caractère très difficile pour les personnes qui la subissent, et possède un aspect parfois infamant et destructeur. Il ne faut jamais avoir une conception technocratique de ce que représente le renvoi d'un contribuable devant un tribunal correctionnel.

C'est ainsi que fonctionne la CIF. Elle le fait dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – qu'elle respectait avant même qu'elle soit établie par le juge constitutionnel. Nous avons globalement le sentiment que ce système est juridiquement sécurisé et joue son rôle de tri et de garant de la protection des contribuables, qui peuvent faire falloir leurs observations, même s'il n'y a pas d'oralité.

La CIF est un organe extrêmement original dans l'administration française. C'est à la fois un pont avec l'administration, mais aussi avec le pénal, puisque c'est son intervention qui déclenche ou non l'intervention du juge pénal.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Selon moi, la CIF n'est pas le vrai « verrou de Bercy ». La question réside plutôt dans ce qui se passe avant.

La CIF constitue plutôt une protection du contribuable contre un éventuel arbitraire de l'administration, qui peut juger que le dossier n'est pas suffisamment établi, que l'âge du contribuable conduit à ne pas poursuivre, etc.

En 2017, on a compté 47 900 contrôles externes. 14 228 constituent des dossiers répressifs au-delà de 7 500 euros de droit éludés et plus de 30 % de droits rappelés. Parmi ces dossiers, 4 785 dossiers ont des droits supérieurs à 100 000 euros.

Ces chiffres nous ont été communiqués par l'administration fiscale. Au final, environ un millier de dossiers sont transmis à la CIF.

L'administration centrale fait ensuite un premier tri et est amenée à écarter une quarantaine de dossiers, considérant qu'il n'y a pas lieu de poursuivre : quand des personnes ont été condamnées pénalement pour d'autres faits bien plus graves et que la poursuite pour fraude fiscale n'est pas indispensable.

Le vrai problème est de savoir ce qui se passe pour les 3 000 à 4 000 dossiers, qui représentent un enjeu de 100 000 euros de droits éludés mais ne sont pas soumis à la CIF. C'est sur ce point que les éléments donnés dans le rapport de notre collègue Jérôme Bascher et celui de l'Assemblée nationale nécessiteraient d'être encore détaillés.

Connaissez-vous l'origine des dossiers que l'on vous transmet ? Émanent-ils d'une direction particulière ? Vous intéressez-vous à cette question ou est-elle pour vous secondaire ?

Par ailleurs, votre qualité vous autorise-t-elle à émettre une appréciation personnelle sur les préconisations du rapport de nos collègues députés, qui proposent notamment de revoir les critères ? Pensez-vous possible d'inscrire dans la loi des critères objectifs de seuils ou de type d'infractions ?

Pouvez-vous enfin nous expliquer quels sont les critères qui vous amènent à renoncer aux poursuites ?

M. Marc El Nouchi. – Les dossiers nous sont transmis par le service du contrôle fiscal de la DGFIP, qui les fait remonter des pôles régionaux, parfois avec difficulté : il faut en effet mobiliser l'ensemble de ces pôles pour qu'ils puissent constater les infractions et mener les contrôles afin que l'administration centrale sélectionne les dossiers.

Nous ne connaissons que l'origine géographique des contribuables en cause, le dépôt de plainte prenant la forme d'une transmission au parquet. Le fait de connaître l'origine du dossier apparaît *in fine* sans incidence sur la suite à donner à ces dossiers, notamment pénale.

Les propositions de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale peuvent laisser à penser que l'administration retiendrait des dossiers pour des motifs étrangers à ses missions, procédant d'un certain arbitraire ou de considérations politiques ou autres. Je n'y crois absolument pas !

L'administration s'inscrit dans le cadre de l'ordonnancement juridique. Elle a la possibilité d'infliger aux délinquants des sanctions administratives pécuniaires très fortes et, au-delà, de façon complémentaire, dans le but d'une répression effective de la fraude fiscale, d'engager éventuellement des poursuites pénales.

L'administration agit sur la base de critères déjà définis. La circulaire de décembre 2014, qui a suivi la loi du 6 décembre 2013 poussant à la coopération entre l'administration et l'autorité judiciaire, comporte déjà ces critères, liés à la fois au quantum de

droits élundés d'un certain montant, avec l'idée qu'il faut conserver à la sanction pénale un caractère d'exemplarité. Banaliser la répression pénale, c'est en quelque sorte la « démonétiser ».

Le second critère porte sur la nature des agissements : la soustraction frauduleuse à l'impôt s'est-elle faite en recourant à des logiciels permissifs de caisse, à la création fictive d'établissements stables, à la création artificielle de sociétés dans des paradis fiscaux ? L'équation humaine liée à la personne du contribuable peut aussi jouer son rôle...

Un expert-comptable, un notaire, un avocat, un pharmacien, quelqu'un qui détient *a fortiori* des fonctions électives ou qui vient de la haute administration a une obligation d'exemplarité en matière fiscale. C'est donc une circonstance aggravante. Les professions réglementées sont également astreintes à l'exemplarité fiscale.

Parfois, certaines personnes âgées ont pu faire l'objet de manipulations familiales en matière de plus-values, d'héritage ou de transmission. Certains jeunes démarrent également dans la vie avec un passif terrible, ayant été eux aussi des hommes de paille. Cependant, l'absence de comptabilité, l'existence d'agissements fautifs et de réitération de faits n'entraîne aucune bienveillance.

Ces critères généraux sont maintenant constitutionnels. Je pense qu'il faut les inscrire dans la loi, avec le souci d'une certaine plasticité. En effet, si la loi est trop rigide, cela peut poser un problème constitutionnel par rapport à l'exercice par le Gouvernement de la liberté de définition de la politique pénale, qui est de son ressort. Par ailleurs, le fait de trop brider la marge d'appréciation de l'administration pourrait être défavorable à la répression de la fraude fiscale.

Vous avez évoqué le montant de 100 000 euros : je n'en ai jamais parlé, car il est purement indicatif. On poursuit bien évidemment les infractions au-delà d'un certain montant, mais on poursuit parfois en deçà en raison de la personnalité du contribuable en cause et des circonstances.

De la même manière, on peut faire preuve de bienveillance, même au-delà des 100 000 euros, pour un chef de PME qui procède accidentellement à de la rétention de TVA pendant six mois pour payer ses salariés, alors que ni lui ni son épouse, qui s'avère être sa collaboratrice, ne s'octroient de salaire et que la société est économiquement en péril.

C'est l'ensemble de ces appréciations qui donne un sens à l'examen individualisé par la CIF, qui tient compte des dossiers et permet, par son caractère centralisé, d'assurer une égalité de traitement entre les contribuables fautifs.

De ce point de vue, les propositions de la mission de l'Assemblée nationale tendent à transférer ce filtre à la coopération entre l'administration fiscale et les parquets au plan régional. Autrement dit, les 4 000 dossiers seraient étudiés par l'administration et les parquets lors de réunions trimestrielles, ceux-ci décidant vraisemblablement en méconnaissance des garanties qu'apporte actuellement la CIF aux contribuables.

Il faut, dans ce domaine, assurer une bonne coopération entre les administrations et l'autorité judiciaire, mais dans le respect de leurs compétences respectives.

Dans ce dispositif, que ferait un parquet local si la DGFIP lui disait qu'elle n'est pas favorable aux poursuites ? Actuellement, le juge pénal prend en moyenne trois ans pour

juger les 1 000 plaintes. Certains dossiers très importants attendent d'être jugés depuis cinq ou six ans, et pourraient être atteints un jour par la prescription, ce qui serait dramatique et discréditerait l'autorité judiciaire face aux contribuables, qui sont en droit d'attendre une sanction pénale efficiente et rapide en la matière. Dans quelles conditions de moyens opérationnels ce type d'opérations pourrait-il avoir lieu ?

Je ne défends pas absolument la CIF : je considère simplement que le dispositif actuel a sa vertu et son efficacité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Environ 1 000 dossiers par an sont soumis à la CIF. En revanche, le nombre des décisions de justice diminue. On recensait 1 101 décisions en 2006, contre 770 décisions en 2016. On est par ailleurs passé de 697 condamnations définitives à 430.

Même les peines d'amende sont passées de 250 à 131 entre 2006 et 2016, alors que le nombre des dossiers transmis à la CIF et celui des dossiers auxquels la CIF donne un avis favorable est constant. Le nombre des décisions de justice a quasiment diminué de moitié, et le nombre d'amendes aussi.

Il y a donc un problème d'allongement des délais ou de non-lieu. Peut-être la justice estime-t-elle en ce moment avoir d'autres priorités que de traiter la fraude fiscale ?

Mme Nathalie Goulet. – Nous sommes ici un certain nombre à émettre quelques doutes. Vous nous avez communiqué des éléments extrêmement importants concernant les délais, le tri, l'opportunité des poursuites. Nous ne sommes de toute façon pas là pour nous convaincre les uns les autres.

Un classement sans suite de l'enquête pénale pour fraude fiscale n'a aucune autorité de la chose jugée vis-à-vis du juge administratif – juge de l'impôt – alors même que le procureur de la République, saisi suite à un avis favorable de la CIF, a déterminé qu'il n'y avait pas de délit de fraude fiscale.

Ne pensez-vous pas que la loi devrait évoluer pour permettre de donner une autorité à l'extinction des poursuites pénales afin que le juge de l'impôt ne rende pas de décisions contradictoires en édictant des pénalités pour mauvaise foi ou manœuvres frauduleuses ?

M. Marc Laménie. – Avez-vous une idée du manque à gagner pour l'État que représentent les dossiers que vous examinez ?

Par ailleurs, le premier impôt, c'est la TVA, mais il en existe d'autres. Quels sont ceux sur lesquels vous recensez le plus de fraudes ?

Enfin, le budget de la sécurité sociale, également très important, fait souvent l'objet de fraudes. Intervenez-vous dans ce domaine ?

M. Jérôme Bascher. – Vous avez dit être moins bienveillant en cas de récidive. Seriez-vous favorable à l'inscription de ce critère ?

Par ailleurs, pensez-vous que les peines de prison pour fraude fiscale soient encore utiles lorsqu'un ancien ministre du budget condamné pour fraude fiscale ne va pas en prison ? Ne faut-il pas plutôt « frapper au portefeuille » ?

Enfin, on regrette souvent que la justice ne puisse pas s'autosaisir des faits de fraude fiscale. Verriez-vous d'un bon œil que la justice puisse saisir la CIF pour savoir s'il y a lieu ou non de poursuivre ?

M. Éric Bocquet. – Vous avez dit que tous les dossiers n'avaient pas vocation à finir au pénal. On peut l'entendre. Pouvez-vous toutefois nous dire quel est le dossier type avec circonstances aggravantes qui serait sans aucun doute transmis au pénal ?

En second lieu, comment expliquer la relative stabilité du nombre de contrôles ? Est-ce dû à votre capacité de traitement ou à celle de la DGFIP, ou bien s'agit-il d'un objectif ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Avez-vous une idée de l'impact de la mise en place du prélèvement à la source et de la transformation du régime social des indépendants (RSI) sur la fraude ?

M. Thierry Carcenac. – La CIF travaille sur des contrôles aboutis. Les contrôles en cours pourraient-ils présenter un intérêt en matière de poursuites ?

Deuxièmement, on a évoqué le critère de 100 000 euros de droits. Pour 2016, on est en moyenne à 286 000 euros. S'agissant de l'ISF, huit personnes, l'an dernier, ont été soumises à ce traitement. Les droits sont de 125 000 euros. Les particuliers, cela représente 25 % de vos dossiers. S'agissant des 3 000 ou 4 000 dossiers restants, a-t-on une idée du pourcentage qui concerne le secteur des entreprises ?

Enfin, on parle beaucoup du plaider-coupable. Pensez-vous que cela puisse avoir un effet d'accélération dans le traitement des dossiers ?

M. Michel Canevet. – Quel est le délai moyen de décision de la CIF une fois le dossier transmis par la DGFIP ?

Par ailleurs, la difficulté venant de Bercy, ne conviendrait-il pas que la CIF puisse se saisir de l'ensemble de ces dossiers ? Avez-vous la capacité de traiter un tel volume ?

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur le président, vous avez la parole.

M. Marc El Nouchi. – Certaines de mes réponses vont sans doute vous décevoir, quelques questions ne ressortant pas de la compétence du président de la CIF.

La première question est une question juridique, qui met en cause le principe de l'indépendance des procédures pénale, administrative et judiciaire. De la même façon que le juge pénal statue souverainement, le juge administratif lui-même n'est pas lié par l'engagement d'une procédure visant à sanctionner une fraude fiscale. Ceci repose sur le principe constitutionnel de l'indépendance des procédures, qui n'est pas facile à remettre en cause.

Le juge constitutionnel a posé un principe dans sa décision du 24 juin 2016 en indiquant que lorsqu'un contribuable a été déchargé de l'imposition, il ne peut plus y avoir de sanction pénale à son encontre. Ceci signifie qu'il faut fixer des limites au cumul des sanctions administratives et pénales. C'est aussi une façon de plafonner le montant global de l'imposition infligée à un contribuable.

Je ne peux qu'en rester à ce constat. Ce sont des principes qui participent de l'indépendance de chaque juridiction et de leur mode de fonctionnement. On a, en France, une séparation duale assez importante entre le juge judiciaire et le juge administratif, qui tient à l'histoire de notre pays. Le Royaume-Uni n'a pas la même tradition. Pour être sincère, je ne vois pas beaucoup de perspectives pour remettre ce dispositif en cause.

Par ailleurs, le manque à gagner en matière de revenus soustraits à l'imposition est considérable : il s'agit de dizaines de milliards d'euros. Cet enjeu est à la mesure de ce qu'il faut faire pour mener le combat qui convient, en articulant les compétences des uns et des autres de façon intelligente, et en renonçant aux querelles de chapelle.

Ces sommes sont distraites au financement de l'économie et à la redistribution sociale, mais je n'ai pas d'autres chiffres à vous donner que ceux qui figurent dans la presse.

Quant aux montants soustraits aux Urssaf, ils ne figurent absolument pas dans le champ de compétences de la CIF, aux termes de l'article L.228 du livre des procédures fiscales. Notre champ de compétences concerne les contributions directes, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les taxes sur le chiffre d'affaires, etc., mais pas l'ensemble des ressources d'ordre social.

Le sénateur Jérôme Bascher m'a par ailleurs demandé s'il faut inscrire le critère de récidive parmi les critères de la loi. En termes juridiques, on ne parle pas de « récidive » mais de « réitération » des infractions. Cela fait partie des circonstances aggravantes lors de l'examen de nos dossiers. Déterminer les cas de réitération serait quelque peu difficile à définir dans la loi. Cela fait partie des circonstances aggravantes dont l'appréciation doit être laissée à l'administration, de la même façon qu'il peut exister des circonstances atténuantes au profit des contribuables.

Pour ce qui est de l'utilité des peines de prison, il existe beaucoup de condamnations – 524 l'année dernière –, assez peu de peines de prison ferme – 70 environ –, pas mal de peines de prison avec sursis et un certain nombre de peines d'emprisonnement de l'ordre d'un an maximum.

La loi permet de sanctionner financièrement à un niveau bien plus élevé : l'article 1 741 prévoit 500 000 euros, cinq ans d'emprisonnement et, en cas de circonstances aggravantes 2 millions d'euros et sept ans d'emprisonnement. Le juge pénal a donc la faculté d'utiliser toutes les ressources de la loi.

Je crois qu'une peine de prison ferme, même s'il y est recouru assez modestement, revêt une valeur d'exemplarité. Je ne pense pas qu'il convienne de revenir sur la possibilité de l'infliger.

Quant à la saisine directe de la CIF par le procureur, elle pourrait se faire dans un cas très différent de celui que vous imaginez. S'il n'y avait plus de « verrou de Bercy », le procureur de la République et le parquet auraient alors à traiter directement ces 4 000 dossiers susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales. Ils pourraient solliciter l'avis de la CIF pour un examen individuel de la situation des contribuables avant l'engagement de poursuites pénales. C'est un cas de figure dans lequel je ne m'inscris naturellement pas.

Il en existe un second, lorsque le procureur découvre, à la faveur de l'enquête sur un délit de droit commun, un élément sous-jacent de fraude fiscale. Serait-il possible de

poursuivre sans demander à l'administration de déposer une plainte préalable ? Ceci n'empêche pas que la coopération serait absolument nécessaire, le parquet ne pouvant absolument pas travailler sans l'administration. La CIF n'a pas vocation à exister en tant que telle : elle doit être utile dans sa double fonction de garantie des contribuables et de filtre.

Le sénateur Éric Bocquet a demandé de définir le dossier type. Il existe des dossiers absolument accablants sur lesquels la CIF n'a pas l'ombre d'un doute. Elle prend le temps de la réflexion, examine le dossier de l'administration et le document établi par le rapporteur, lit les observations du tribunal, qui la confortent dans sa conviction : quand un contribuable fraude de façon massive, en utilisant des procédés extrêmement déloyaux en matière de rétention de la TVA ou de fraude à l'impôt sur les sociétés, il crée des distorsions de concurrence, cette pratique lui permettant d'offrir des prix absolument déloyaux.

Un dossier type est un dossier dans lequel il existe une réitération des faits, où le contribuable a déjà fait opposition à un contrôle fiscal ou a créé des sociétés pour les seuls besoins d'une activité en franchise d'impôt.

En ce qui concerne la stabilité des chiffres, je l'ai dit, nous instruisons les dossiers que nous recevons. Certes, la CIF est relativement occupée. Nous sommes tous pratiquement bénévoles – et pour la plupart fonctionnaires en activité. Deux séances par semaine dans chaque section, soit huit séances par mois, cela représente beaucoup de travail, mais ce n'est pas le critère qui, selon moi, détermine la transmission.

Les critères sont basés sur la nature des dossiers eux-mêmes. Ce sont des questions qu'il faut poser en amont à l'administration. La CIF n'est pas un « second verrou », comme j'ai pu l'entendre par ailleurs.

Quant au prélèvement à la source, il peut y avoir des comportements anticipatoires en la matière, mais ils ne peuvent être pour le moment analysés sur le terrain de la fraude fiscale. Il faudrait avoir davantage de recul. Nous n'avons aucun dossier à ce sujet.

Le nombre de dossiers se répartit globalement à 70 % entre les entreprises et 30 % pour les personnes physiques. Parmi elles figurent des dirigeants sociaux à qui l'on reproche, en tant qu'acteur social de l'entreprise, d'effectuer une captation des revenus sociaux de l'entreprise ou d'utiliser les comptes de l'entreprise à des fins personnelles.

S'agissant du plaider-coupable, il convient de poser la question au ministère de la justice et à l'administration fiscale. Peut-être est-ce un moyen d'accélérer les procédures qui peut être utile, mais c'est un dossier en gestation, et je n'ai aucun recul pour apprécier son efficacité.

Concernant les moyens, la CIF travaille rapidement dans la mesure où nous recevons les dossiers, les transmettons aux contribuables en cause, qui ont un mois pour répondre et faire valoir leurs observations. Il n'existe pas de débat contradictoire. Nous recevons souvent des mémoires très consistants. Dès qu'on obtient une réponse, on inscrit l'affaire à l'ordre du jour. Cela peut donc aller très vite. Parfois, c'est encore plus rapide lorsqu'on a des dossiers de police fiscale.

En effet, la CIF n'intervient pas toujours au terme d'un contrôle avéré. La procédure de police fiscale, prévue par l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, constitue un cas dérogatoire dans lequel l'administration a une présomption caractérisée de

fraude fiscale aggravée en cas de création de sociétés dans des paradis fiscaux, d'interposition, d'organisation d'insolvabilité, etc. Des présomptions caractérisées et un risque de dépérissement des preuves sont nécessaires pour agir. Il faut rapidement engager les moyens de la police judiciaire fiscale, au sein de la Brigade nationale de répression de la délinquance financière (BNRDF) pour donner les moyens à ces services d'identifier les contribuables et l'objet de la soustraction à l'impôt.

Dans ce cas, le contribuable n'est pas informé. Dès que l'on réceptionne le dossier, il est inscrit à l'ordre du jour sans que l'on ait besoin des observations des intéressés.

Quant à la capacité de la CIF à traiter 4 000 dossiers, elle n'en a absolument pas la possibilité actuellement. Est-ce vraiment sa vocation? Je rejoins les réflexions de Jérôme Bascher : la CIF a été créée pour être un organisme de tri, d'examen individualisé des dossiers qui méritent la sanction pénale. Si on va au-delà, on en fait un organisme d'investigation. Sa nature change alors complètement. Elle n'a pas vocation à être une autorité administrative indépendante. C'est une hypothèse que je n'envisage pas. Il faut qu'elle reste dans ce dispositif très souple qui la relie à la fois à l'administration et au juge pénal.

En revanche, il serait bon que la CIF soit informée des 3 000 dossiers que l'administration ne lui soumet pas. Nous tenons des réunions où nous invitons l'administration à échanger avec nous. Nous allons également inviter le parquet afin de travailler en bonne synergie. Il serait normal d'avoir cette information.

J'ajoute – et je crois que c'est l'intention du Gouvernement – qu'il me paraîtrait normal que le Parlement en dispose aussi.

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

La réunion est close à 19 heures.

Mardi 19 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Exécution des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail

M. Vincent Éblé, président. – Après avoir entendu Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, nous poursuivons notre cycle d'auditions sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 en recevant Muriel Pénicaud, ministre du travail, que je remercie de sa présence parmi nous.

Nous souhaitons vous entendre, madame la ministre, pour que vous nous présentiez l'exécution du budget de votre ministère, qui représente un montant de près de 15,6 milliards d'euros. Celui-ci a en effet été marqué par d'importants événements : généralisation de la Garantie jeunes, prorogation du plan « 500 000 formations », suppression de l'aide à l'embauche dans les PME, etc. Nous souhaiterions en particulier que vous puissiez revenir sur la décision prise par le Gouvernement à l'été 2017 de ne pas augmenter le nombre de contrats aidés, comme cela était attendu, et qui a suscité de nombreux débats, y compris dans notre assemblée.

Après vous avoir entendue, je donnerai la parole aux rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », Sophie Taillé-Polian et Emmanuel Capus, puis à l'ensemble des collègues qui le souhaiteront.

Je vous rappelle que cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. – Comme vous le savez, j'ai hérité l'année dernière d'une situation budgétaire difficile avec, notamment, une consommation au premier semestre de 80 % des volumes de contrats aidés inscrits en loi de finances initiale (LFI), ainsi qu'un plan exceptionnel sur les formations partiellement financé. Nous avons donc dû prendre très vite des décisions permettant à l'État d'assumer ses engagements passés en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, tout en limitant les dépassements budgétaires de la LFI. Une gestion rigoureuse au second semestre a permis de tenir les crédits disponibles sur l'exercice et d'engager de premières inflexions fortes en termes de politiques publiques, pour davantage d'efficacité : des changements de modèle sur le champ de l'inclusion pour l'emploi, des réformes structurelles, avec les ordonnances pour le renforcement du dialogue social et le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, que je présenterai demain devant vos collègues de la commission des affaires sociales, sous réserve du vote solennel de l'Assemblée nationale. Cette ambition d'une ampleur sans précédent pour ce qui concerne les compétences se traduit également dans le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Doté d'un montant de 15 milliards d'euros sur cinq ans, il permettra de former et d'accompagner un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes décrocheurs.

En 2017, la dépense totale de la mission « Travail et emploi » a été de 15,6 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 99 % des crédits ouverts. L'année 2018 s'est inscrite dans la continuité de l'année 2017 avec un contrat budgétaire porteur de choix forts : sincérité des programmations ; recentrage des dispositifs d'insertion sur leur cœur de cible et réallocation de moyens au bénéfice d'un grand plan d'investissement dans les compétences.

Je concentrerai mon propos liminaire sur deux sujets qui, dès le second semestre 2017, touchent à la stratégie de transformation des dispositifs pour l'emploi vers davantage d'inclusion : les contrats aidés et la transformation des compétences.

Comme nous avons pu en parler lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, la surmobilisation des contrats aidés au premier semestre 2017 a engendré une situation budgétaire extrêmement tendue, qui a nécessité d'engager une transformation dès l'été 2017. J'ai ainsi obtenu, dans l'urgence, l'ouverture d'une enveloppe complémentaire au titre des contrats aidés pour répondre aux besoins d'accompagnement des élèves en situation

de handicap identifiés pour la rentrée scolaire de 2017, mais également aux besoins du secteur de l'urgence sanitaire et sociale et des territoires ultra-marins. Ainsi, près de 227 000 contrats aidés ont été prescrits dans le secteur non-marchand en 2017, soit 30 000 contrats de plus que les 200 000 contrats aidés inscrits en LFI, auxquels s'ajoutent 14 400 contrats reportés en 2018 pour couvrir les besoins de l'éducation nationale, notamment l'accompagnement des élèves handicapés, jusqu'à la prochaine rentrée scolaire.

Nous assumons une nouvelle approche : moins de contrats, mais mieux ciblés, avec un meilleur taux de transformation.

Une démarche de transformation des contrats aidés a ainsi été engagée dès 2017 : la part des travailleurs handicapés a atteint 16 % en 2017 et celle des seniors 36 %. La part représentée par chaque type d'employeurs est également restée très stable malgré la diminution des volumes, à savoir 37 % des prescriptions pour les associations et 21 % pour les collectivités territoriales. J'ai ainsi respecté mes engagements et les crédits ouverts en 2017 par une gestion maîtrisée de ces contrats supplémentaires ainsi qu'une mobilisation majeure de mes services. Au total, ce sont 2,7 milliards d'euros qui ont été consacrés à ce dispositif en 2017, contre 2,4 milliards d'euros votés en loi de finances initiale. C'est le triptyque « mise en situation de travail, accompagnement personnalisé et formation » qui donne les meilleurs résultats. Les contrats aidés « ancienne formule », si je puis dire, aboutissaient à un taux de sortie durable de 24 %, avec soit une entrée en qualification, soit un contrat à durée déterminée (CDD) de six mois ou plus ou un contrat à durée indéterminée (CDI), alors que le taux est supérieur à 50 % pour la plupart des autres dispositifs d'insertion. La seule mise en situation de travail ne permet pas d'utiliser ces outils comme un tremplin pour avoir une qualification ou un emploi.

L'année 2018 marque une rupture, avec le choix clair du Gouvernement de budgéter sincèrement la dépense des contrats aidés, à rebours des exercices précédents, et ce dans le prolongement des acquis du second semestre de 2017, qui ont visé à sortir d'une logique purement quantitative pour recentrer ce dispositif sur ses attendus qualitatifs et le public. Ce changement de paradigme a nécessité un temps d'appropriation par l'ensemble des acteurs, mais le système amélioré tourne maintenant à plein régime. Nous avons également supprimé les contrats aidés dans le secteur marchand : il n'y a pas de raison de financer l'emploi marchand dans un contexte de reprise. Nous mobilisons néanmoins d'autres dispositifs en matière de formation, d'aide à l'emploi pour les publics les plus en difficulté.

Les crédits en faveur des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique ont par ailleurs été regroupés dans un fonds d'inclusion dans l'emploi. Cette mesure, qui figurait parmi les recommandations du rapport de M. Jean-Marc Borello sur l'inclusion, la formation et l'accompagnement remis en janvier 2018, a pour objet de décloisonner et de territorialiser la politique d'inclusion dans l'emploi, afin de réfléchir davantage en termes de besoins des territoires et des individus. Certains bassins d'emploi sont aujourd'hui en situation de plein emploi quand d'autres connaissent encore un taux de chômage extrêmement élevé. Il nous a semblé important de placer sous l'autorité des préfets les enveloppes déconcentrées et fongibles entre les contrats aidés, les aides à l'insertion par l'activité économique et les aides à l'inclusion de façon générale, pour que ceux-ci s'adaptent au mieux aux besoins du terrain, en lien avec les collectivités territoriales.

L'accompagnement des publics fragilisés est notamment renforcé par la mise en place de l'entretien tripartite à la signature du contrat, avec Pôle emploi ou la mission locale, la collectivité territoriale ou l'association employeur et le bénéficiaire, qui permet d'identifier

les compétences à développer et de structurer le parcours du bénéficiaire pendant le contrat. De plus, la logique qualitative se poursuit avec la mise en place d'un entretien à l'issue du contrat. Aujourd'hui, 78 % des personnes visées ont déjà eu un entretien avec un conseiller de Pôle emploi.

Par ailleurs, j'ai dû accompagner au mois de juin dernier la fin des mesures prévues dans le plan d'urgence pour l'emploi engagé par mon prédécesseur, à savoir l'aide en faveur de l'embauche dans les TPE-PME, avec une fin programmée à la fin du mois de juin, et le plan « 500 000 formations ». En l'absence d'études démontrant l'effet de levier de l'aide à l'embauche pour les PME, malgré la mobilisation importante du dispositif – 1,8 million d'aides validées pour une dépense de 1,6 milliard d'euros –, j'ai pris acte de la décision prise par mon prédécesseur d'arrêter les entrées dans le dispositif au 30 juin 2017. Seul le financement en cours des aides validées en 2017 est inscrit dans le budget de 2018, soit 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement.

En revanche, j'ai choisi de prolonger le plan « 500 000 formations » au second semestre 2017 afin de garantir la continuité de l'effort de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi, dans l'attente du démarrage, en 2018, du plan d'investissement dans les compétences. Au total, 165 000 formations supplémentaires ont été financées par l'État en 2017. L'enjeu clé du PIC est d'intensifier l'effort de formation et d'en améliorer la qualité et l'efficacité, tout en évitant certains écueils du plan « 500 000 formations ». Lorsque les plans mis en œuvre sont sitôt arrêtés, l'expérience prouve des effets d'aubaine sur le marché de l'appareil de formation, puis un effet de rupture pour les bénéficiaires. Il importe donc d'avoir une visibilité sur plusieurs années. Voilà pourquoi nous proposons un plan sur cinq ans.

En 2018, des conventions d'amorçage sont engagées dans 16 régions sur 18 entre l'État et les régions – une autre région a annoncé la signature de la convention l'an prochain –, à la condition que celles-ci s'engagent à ne pas diminuer ou à rattraper leur budget dévolu à la formation professionnelle des personnes ayant un faible niveau de qualification. En clair, l'État ne saurait se substituer aux régions qui auraient fait le choix de diminuer leur budget consacré à la formation professionnelle pour les plus éloignés de l'emploi. L'État apportera 6,8 milliards d'euros de plus durant cinq ans. Les régions pourront ainsi maintenir leur effort d'entrées en formation pour les personnes en recherche d'emploi sur la base de 2016 et disposer d'un volume assez considérable – plus de 160 000 places – à l'endroit de personnes peu ou pas qualifiées ou pour la formation de maîtrise des savoirs de base.

À la différence des exercices précédents, les entrées supplémentaires sont ventilées par région en fonction du public ciblé par le PIC, les jeunes décrocheurs et les demandeurs d'emploi de longue durée notamment, et non pas en fonction des entrées de l'année précédente, ce qui constituerait un système quelque peu pervers. Cette collaboration avec les régions permet une personnalisation très forte du plan selon les réalités du territoire. Pour la période 2019-2022, des pactes pluriannuels viendront structurer la démarche autour d'un flux annuel d'environ 200 000 parcours de formation. Conformément à une recommandation de la Cour des comptes, cette contribution financière supplémentaire de l'État sera conditionnée à un engagement pluriannuel réciproque et mesurable entre l'État et les régions, mais n'entrera pas dans le calcul des dotations de fonctionnement.

Le budget de l'emploi et de la formation professionnelle que je porte depuis mon arrivée est un budget de transition pour l'année 2017, avec les prémices de la transformation, et un budget de transformation des politiques de retour dans l'emploi, mais également de

responsabilité budgétaire pour l'année 2018. Il n'est pas question de demander en permanence des rallonges, comme ce fut le cas auparavant ; ce n'est pas de bonne gestion et je ne m'inscris pas dans cette démarche.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Quelques interrogations subsistent sur les contrats aidés : la diminution très forte du nombre de contrats aidés à la fin de l'année 2017 et en 2018 a provoqué parmi les employeurs, les associations, les collectivités territoriales et les bénéficiaires de ces contrats un choc brutal, même si l'on peut comprendre la volonté de les transformer pour les rendre plus efficaces, par le biais de l'accompagnement et de la formation. Le ministre Gérald Darmanin nous a dit que la diminution de 5 euros des aides personnalisées au logement n'était peut-être pas la décision la plus intelligente du Gouvernement. Dans le même ordre d'idées, la réduction du nombre de contrats aidés n'est-elle pas une erreur ? D'ailleurs, le rapport Borello a souligné l'importance de ces contrats et le rapport d'information de nos collègues de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la réduction des contrats aidés a relevé les difficultés qui découlaient de cette mesure.

Je m'interroge en outre sur la façon dont vous envisagez l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi au regard des effectifs de Pôle emploi : des suppressions de postes sont prévues en 2018 ; le plafond d'emplois n'a pas été atteint en 2017, on entend même parler de 4 000 suppressions de postes, étalées sur trois ans. On note certes une diminution du chômage, mais on constate aussi de très fortes attentes des demandeurs d'emploi en matière d'accompagnement.

Je me félicite en revanche de la prolongation du plan « 500 000 formations », qui a été amélioré dans le cadre du PIC.

Par ailleurs, je m'interroge sur la suppression des emplois dans votre ministère, qui a été plus importante que prévu – 263 suppressions d'emploi au lieu de 150. Quels services ont été concernés ? *Quid* des agents de contrôle de l'inspection du travail ?

Enfin, vous avez indiqué la fin des emplois aidés dans le secteur marchand, alors que ce dernier va bénéficier des emplois francs. Je partage votre philosophie de favoriser l'emploi pour les personnes discriminées par leur lieu d'habitation. Cela dit, le manque de critères précis nous fait redouter l'effet d'aubaine que vous avez évoqué.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Pour ma part, je ne partage pas l'analyse de ma collègue Sophie Taillé-Polian sur les contrats aidés ; je vous adresse plutôt un satisfecit : pour une fois, le Gouvernement a respecté l'enveloppe votée par le Parlement, avec 293 000 contrats aidés, contre 280 000 prévus.

Je poserai cinq questions très précises. Premièrement, disposez-vous d'une première évaluation des emplois francs dans les cinq territoires d'expérimentation ? Quel est le ratio entre les CDD et les CDI ? Deuxièmement, savez-vous pourquoi le nombre d'entrées de la Garantie jeunes est inférieur de 70 000 aux prévisions ? Étaient-elles trop optimistes ? Les missions locales ont-elles rencontré des difficultés spécifiques ? Troisièmement, quel est le coût de la prolongation du plan « 500 000 formations supplémentaires » ? Quel est le bilan de ce plan ? Comment s'est opérée la transition entre ce plan et le PIC ? Quatrièmement, pouvez-vous nous donner les raisons de la sous-exécution du plafond d'emplois de Pôle emploi à hauteur de 638 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ? Cinquièmement enfin, pourriez-vous établir un bilan du changement de statut de l'Agence nationale pour la

formation professionnelle des adultes (AFPA), qui est devenue un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) au 1^{er} janvier 2017, nous présenter la situation financière de cet opérateur ainsi que les solutions envisagées ?

M. Vincent Éblé, président. – Permettez-moi de compléter ces questions. Comme le disait Victor Hugo, « l'avenir est une porte, le passé en est la clé ». Aussi, je ferai un lien entre la loi de règlement et la loi de programmation des finances publiques.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une diminution importante des crédits de votre ministère, à hauteur de plus de 2 milliards d'euros en 2019 et de 300 millions d'euros en 2020. Avez-vous pu identifier, au regard de l'exécution 2017 et des premiers mois de l'exécution 2018, les dispositifs susceptibles de subir cette baisse ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Je reviendrai tout d'abord sur la question des contrats aidés. En 2016, on dénombrait 516 000 contrats aidés ; le précédent gouvernement en avait programmé et budgété 281 000 en 2017, dont 80 % avaient été consommés au premier semestre. La première conséquence pour les associations, les collectivités territoriales et les employeurs fut la diminution de plus de la moitié du nombre de contrats. La consommation ayant été excessive au premier semestre, l'effet fut plus durement ressenti encore au cours de l'été dernier. Comme je l'ai souligné, nous avons ajouté 30 000 contrats aidés. Quand on met en place un tel dispositif dans un délai aussi court, on aboutit forcément à des taux d'insertion qui ne sont pas satisfaisants. L'objectif est d'aider non pas les associations, les collectivités territoriales ou les employeurs, mais les demandeurs d'emploi, sinon cette question ne ressortirait pas de la politique d'inclusion dans l'emploi. Certaines associations et collectivités réalisaient un travail d'insertion remarquable selon le triptyque « mise en situation de travail-accompagnement et formation », mais c'était une minorité. Nous avons dû traiter deux difficultés : le second semestre n'était pas budgété, ce qui confine à l'insincérité budgétaire, pour parler franc,...

M. Vincent Delahaye. – Absolument.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – ... et l'appréciation sur les résultats du dispositif était mitigée : des enquêtes ont montré que le taux d'insertion était décevant. Sans vouloir être polémique, peut-on parler de politique d'inclusion de l'emploi quand des collectivités territoriales, y compris des grandes communes, embauchent la totalité de leur personnel des cantines scolaires sous contrat aidé, alors que le besoin est permanent, avec une rotation tous les huit mois ? En revanche, le soutien à la vie associative est une véritable question. La transformation du CICE en baisse de charges apportera plus de un milliard d'euros aux associations à partir du 1^{er} janvier 2019.

Sans insincérité budgétaire, nous aurions pris plus de temps pour traiter le sujet. Mais à un moment donné, on ne peut pas continuer d'ajouter des contrats. Je me suis engagée à ne pas dépasser les 200 000 contrats aidés programmés cette année.

Lorsque vous offrez sur tout le territoire à tout employeur privé et public la possibilité d'avoir recours à des contrats aidés, rémunérés à hauteur de 50 % ou 75 % par l'État, des effets d'aubaine existent. À un niveau de qualification et d'expérience égal, un habitant d'un quartier prioritaire de la ville a deux ou trois fois moins de chances d'être recruté pour un même emploi – c'est un fait observé, analysé, documenté. Cette profonde injustice contribue à mettre à mal la promesse républicaine d'égalité des chances. Les emplois

francs sont donc extrêmement ciblés sur les personnes discriminées en termes d'embauche. Une expérimentation concerne 25 % des habitants des quartiers prioritaires de la ville. Seront mobilisés le secteur associatif, les missions locales, Pôle emploi et les collectivités territoriales. À la grande différence des emplois francs créés il y a quelques années, l'employeur ne doit pas forcément se situer dans le quartier prioritaire de la ville. Nous avons décidé de mener l'expérimentation durant deux ans, avant de généraliser le dispositif, ce qui permettra, si besoin, de l'encadrer un peu plus. Le dispositif étant opérationnel depuis la fin du mois d'avril, je ne puis vous dresser un bilan précis. Je sais, en revanche, que 78 % des emplois francs conduisent à des CDI, ce qui est plutôt encourageant.

Je mentionnerai plusieurs différences entre le PIC et le plan « 500 000 formations ». La programmation dans la durée permet de faire un travail qualitatif. Des formations ont, par exemple, été mises en place dans les domaines du numérique, des métiers verts, dans les savoir-être professionnels, l'innovation en matière sociale. Le plan est personnalisé en fonction des priorités fixées par les régions en matière de développement économique. Nous avons aussi prévu des formations qualifiantes plus longues, avec, en moyenne 3 500 euros par formation. Il vaut mieux former une fois efficacement que multiplier les stages courts.

Le travail que nous faisons avec les branches professionnelles et les régions est très important. Comme vous le savez, la France recrute, mais Pôle emploi estime qu'il y a 300 000 postes non pourvus. Plusieurs études convergentes le montrent, la moitié d'entre eux ne sont pas pourvus faute de compétences.

La sous-exécution du plafond d'emplois de Pôle emploi est frictionnelle, avec une exécution de 46 742 emplois, contre quelque 50 000 emplois inscrits. La dématérialisation est l'explication principale de cette situation. Aujourd'hui, les demandeurs d'emploi sont invités à remplir toutes leurs formalités de façon dématérialisée ; seuls 10 % d'entre eux ne seraient pas en mesure de le faire de manière autonome. La seconde explication tient au fait que Pôle emploi travaille de manière de plus en plus personnalisée sur les territoires : vingt-sept agences sont aujourd'hui des pilotes d'innovation, une méthode que j'encourage, en vue d'adapter les outils en fonction des réalités économiques et sociales des territoires. Je l'ai dit et je le redis, rien n'est décidé concernant les effectifs à venir. Tout le monde peut le comprendre, une décrue durable du chômage entraîne une diminution des moyens que la collectivité consacre à ce sujet. Pour l'instant, les signaux sont positifs, avec la création l'an dernier de 288 000 emplois nets, dont 48 800 au premier trimestre. On en est au tout début du cycle de la décrue du chômage. Les mesures contenues dans le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et le PIC contribueront à accélérer et à amplifier ce phénomène. Nous demanderons un effort à Pôle emploi en fonction de la décrue constatée du chômage. À cet égard, j'ai confié une mission à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour que nous définissions une méthodologie robuste ; nous en discuterons dans le cadre de la convention tripartite avec les organisations patronales et syndicales.

Avec son nouveau statut, l'AFPA a clarifié ses missions : ses missions de service public et les activités concurrentielles, et ce, notamment, pour se mettre en conformité avec le droit européen. Mais cela n'est pas suffisant, le budget de l'AFPA s'aggrave année après année : depuis une quinzaine d'années, 600 millions d'euros ont été rajoutés pour combler le déficit structurel. En clair, si l'AFPA était autonome, elle aurait fait faillite depuis longtemps. On lui a trop demandé d'être dans le secteur concurrentiel, sans lui en donner les moyens. Nous en avons précisément besoin pour des publics ou des savoir-faire qui n'existent pas ou peu sur le marché. Une réflexion est engagée sur le plan stratégique, pour trouver une

organisation et un équilibre budgétaire durables. Avec la décentralisation, cette agence a perdu des parts de marché. Dans le cadre du projet de budget pour 2019, l'État accompagnera l'agence pour lui permettre de se recentrer et de se redresser.

En ce qui concerne les effectifs, le ministère du travail contribue, comme tous les autres, à la maîtrise des dépenses de l'État. S'agissant de l'inspection du travail, la question tient moins aux effectifs – nous sommes au-dessus des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) – qu'aux priorités qui lui sont dévolues. Aujourd'hui, les effectifs se maintiennent, avec 2 000 agents inspecteurs au sens opérationnel du terme, soit un ratio de 1 agent pour 9 000 salariés, ce qui est là encore dans les normes.

En revanche, la question des priorités est importante. Avec la Direction générale du travail, nous avons précisé quatre priorités : la santé et les conditions de travail, la lutte contre le travail illégal – nous allons passer de 30 % à 50 % de contrôles conjoints avec l'URSSAF, les services fiscaux, la police et la gendarmerie –, la lutte contre la fraude au travail détaché, eu égard à la forte augmentation du nombre de travailleurs détachés – + 40 % de travailleurs détachés l'année dernière en France – et l'égalité salariale entre les hommes et les femmes. À cet égard, des mesures fortes sont prévues dans le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en vue de parvenir enfin à l'égalité salariale à travail égal. Il importe de renforcer les contrôles : aujourd'hui il y a moins d'un contrôle par an et par inspecteur.

En ce qui concerne le schéma d'emplois du ministère, la loi de finances pour 2017 prévoyait une diminution de 150 équivalent temps plein (ETPT). Cette évolution englobe plusieurs mouvements de sens différents : par exemple, la limitation des cabinets ministériels à dix personnes augmente les responsabilités des administrations centrales, tandis que la fin du processus de décentralisation vers les régions du dispositif « Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise » (Nacre) réduit les compétences du ministère.

Vous le savez, des réflexions sont en cours dans le cadre du programme « Action publique 2022 » pour établir la feuille de route des années qui viennent ; les décisions ne sont pas encore prises, mais je peux vous dire que notre objectif est de définir clairement les missions des uns et des autres pour éviter la confusion des rôles. L'efficacité de l'action publique passe notamment par la responsabilisation des agents et la clarté des missions qui leur sont assignées.

Enfin, nous avons entamé des travaux de dématérialisation afin d'affecter les effectifs là où l'humain apporte une réelle valeur ajoutée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous prie d'excuser mon retard, madame la ministre ; je participais à une réunion avec Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, au sujet du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude. Nous avons notamment évoqué la question de la fraude sociale, car plusieurs dispositions du projet de loi concernent l'échange d'informations entre les administrations concernées. Selon vous, l'arsenal législatif est-il suffisant en la matière ?

En ce qui concerne les emplois aidés, je ne vais pas désapprouver la politique du Gouvernement, d'ailleurs j'ai eu des désaccords à ce sujet avec la partie gauche de notre commission... Mon interrogation porte sur la nature des emplois aidés : en effet, nous avons constaté que, dans le secteur public ou associatif, ces contrats débouchaient moins sur un

emploi durable que dans le secteur marchand. La différence des publics constitue peut-être une réponse, partielle, à ce taux de retour à l'emploi plus faible.

Aujourd'hui, dans un contexte de baisse du chômage, certaines personnes restent très éloignées de l'emploi, mais les entreprises hésitent encore à les recruter, que ce soit pour des raisons de formation ou de coût, alors même que certains besoins ne sont pas couverts. Vous avez fait le choix de restreindre les emplois aidés dans le secteur marchand. Ce choix ne nous prive-t-il pas d'une solution adaptée pour les publics les plus éloignés de l'emploi ? Il est vrai que, dans le secteur non-marchand, il a pu y avoir un dévoiement du dispositif avec l'affectation de contrats aidés sur des emplois permanents.

M. Jérôme Bascher. – Il me semble que la loi organique relative aux lois de finances prévoit, contrairement à ce qui se faisait auparavant, que l'examen du projet de loi de règlement est l'occasion d'examiner l'ensemble de la mission budgétaire, pas seulement l'exécution des crédits votés.

Dans cette logique, quel impact ont, selon vous, les contrats aidés sur le chômage, en particulier pour les jeunes ? Quelle est, au fond, votre politique à ce sujet ? Vous nous dites qu'un instrument unique devra viser plusieurs objectifs et publics. Cela me semble peu rationnel.

Au sujet des cofinancements – Pôle emploi, AFPA, contrats aidés... –, on peut craindre que la multiplication des acteurs ne réduise la lisibilité et l'efficacité de la politique qui est menée. Qu'en pensez-vous ?

M. Philippe Dallier. – Une fois n'est pas coutume, j'aurai un point de vue légèrement différent de celui du rapporteur général... Madame la ministre, vous avez eu raison de rappeler la situation que vous avez trouvée à l'été 2017, où 80 % de l'enveloppe d'emplois aidés était consommée. Rappelez-vous, mes chers collègues, la pression que les préfets mettaient sur les élus locaux à la fin de l'année 2016 et au début de l'année 2017 pour signer des contrats aidés ! Cela étant, la décision du Gouvernement a été brutale et a posé de grandes difficultés à nombre de partenaires – collectivités territoriales ou associations. Il est vrai que, dans le secteur marchand, il pouvait exister un certain effet d'aubaine, en particulier pour de grandes entreprises que je ne citerai pas... Mettre un terme à cela était plutôt une sage décision. Madame la ministre, vous avez cependant été sévère en ce qui concerne le rôle des collectivités territoriales : certaines ont sûrement abusé du dispositif, mais pas toutes !

Sur le fond, je crois que nous devrions nous inspirer de certaines mesures qui existaient il y a une vingtaine d'années – je pense aux contrats emploi-solidarité (CES) et aux contrats emplois consolidés (CEC). Ces contrats étaient de longue durée, puisqu'ils allaient jusqu'à cinq ans, et permettaient de donner du temps à la fois à l'employeur et à l'employé pour développer pleinement une démarche de formation et d'insertion. À l'époque, l'État prenait en charge l'assurance chômage pour les personnes qui ne trouvaient pas un emploi à la fin du dispositif, mais cette mesure a cessé il y a une dizaine d'années, ce qui a obligé les collectivités à verser des allocations chômage, puisqu'elles sont souvent leur propre assureur. C'est à ce moment-là que les choses ont changé.

Beaucoup de collectivités ont utilisé les CES et les CEC pour intégrer à terme les personnes concernées, en utilisant la pyramide des âges. Dans ma commune, une quarantaine de personnes sont ainsi devenues fonctionnaires. Dans ce contexte, quel rôle voulez-vous que les collectivités locales jouent dans la démarche d'insertion et de retour à l'emploi ?

M. Roger Karoutchi. –Le Gouvernement précédent a connu quelques errances et nous sommes assez d'accord avec l'analyse que le Gouvernement fait en ce qui concerne les contrats aidés. Toutes les majorités ont mis en place des dispositifs pour trouver des solutions, qu'elles voulaient durables, au problème de l'emploi...

Ce qui doit nous inquiéter, c'est que le Gouvernement a pris un certain nombre de positions en s'appuyant sur des perspectives de croissance bien supérieures à celles que l'Insee ou l'OCDE évaluent aujourd'hui. Ainsi, certains dispositifs que vous pensiez pouvoir éviter grâce à la croissance et à la baisse du chômage pourraient, Madame la ministre, se trouver à nouveau utiles. Dans ce contexte de croissance moindre, la politique du Gouvernement va-t-elle dans le bon sens ?

M. Antoine Lefèvre. – Je reviens sur la question des effectifs de Pôle emploi : il semblerait que 4 000 emplois y seront supprimés d'ici à trois ans sur les 55 000 actuels, soit 7 % des effectifs.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Antoine Lefèvre. – On peut comprendre les inquiétudes. Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce point ?

Par ailleurs, je suis président d'une maison de l'emploi et de la formation et je peux vous dire que les acteurs locaux regrettent vivement le désengagement de l'État, notamment pour l'accompagnement des jeunes. Vous l'avez, dit, le rôle du tissu associatif est essentiel sur ces sujets.

Enfin, je confirme ce qui a été dit : les contrats aidés ont pu constituer un effet d'aubaine pour certains, mais ce dispositif a aussi donné de bons résultats quand il était bien utilisé.

M. Claude Raynal. – Je voudrais vous remercier, Madame la ministre, de vous plier à cet exercice d'examen des politiques que vous menez, et je ferai deux commentaires d'ordre général.

Je crois, en premier lieu, que nous pouvons tous nous rassembler sur l'idée qu'il est très difficile de connaître de manière précise et à l'avance quels seront les résultats des politiques de l'emploi. Trouver la bonne formule en la matière n'est pas évident ! Une certaine humilité est donc nécessaire. Parler constamment de « transformation » ne constitue pas un gage de réussite ou d'amélioration. Certaines politiques ont bien fonctionné, en particulier celles qui ont été destinées à conduire jusqu'à la retraite les personnes âgées de plus de cinquante-cinq ans – c'était notamment l'objectif des CEC qui ont déjà été mentionnés.

En second lieu, Madame la ministre, je vous enjoins de ne pas reprendre l'argument avancé par Gérard Darmanin sur une supposée insincérité budgétaire !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est la Cour des comptes qui le dit.

M. Claude Raynal. –La Cour des comptes n'a absolument pas dit cela. Une telle formulation n'est pas utilisée par la Cour des comptes, puisqu'elle relève de la jurisprudence

constitutionnelle. La Cour des comptes a parlé, il est vrai, « d'éléments » d'insincérité budgétaire.

M. Emmanuel Capus. – Et ce n'est pas pareil ?

M. Claude Raynal. – Les nuances sont importantes.

M. Philippe Dallier. – Tout allait bien, alors !

M. Claude Raynal. – Depuis fort longtemps, nous critiquons, tous, la sous-budgétisation de quelques lignes budgétaires, mais je vous rappelle que, selon un rapport que vous avez vous-mêmes commis, Monsieur le rapporteur général, les montants en question s'élèvent à 1,2 milliard d'euros, soit environ 0,3 % des 322 milliards de dépenses de l'État. Je vous souhaite, Madame la ministre, de vous en tenir à une si faible différence ! Vous le voyez, l'année 2017 n'avait rien d'exceptionnel.

Et comment expliquer cette sous-budgétisation ? Tout simplement par le niveau de la croissance. Durant les années au pouvoir du gouvernement que nous soutenions, la croissance a oscillé entre 0,2 % et 1,2 %. Établir un budget dans ces conditions est beaucoup plus compliqué qu'avec une estimation – peut-être exagérée d'ailleurs... – de 1,9 %. Les plans changent du tout au tout entre les deux situations.

Il y avait 517 000 emplois aidés en 2016 et, selon vous, seulement 280 000 prévus pour 2017. Ce n'est qu'optiquement vrai !

Mme Fabienne Keller. – C'est vrai ou c'est faux ?

M. Claude Raynal. – En réalité, c'est faux, parce que tous les ans, le budget était construit de la même façon.

M. Jérôme Bascher. – Cinq ans d'insincérité donc...

M. Claude Raynal. – Le Gouvernement qui précédait celui que je soutenais nous a laissé 0,2 % de croissance et 5,2 % de déficit. Souvenez-vous-en !

On peut toujours regretter que la croissance n'ait pas permis de prévoir, dès la loi de finances initiale, les crédits nécessaires. Évidemment, chacun aurait préféré qu'il n'y ait pas de collectif budgétaire, mais faire ainsi était indispensable pour s'adapter aux évolutions du contexte économique. Laisser penser que nous n'avions prévu que 280 000 emplois aidés n'est pas juste. Certes, nous pensions pouvoir passer de 500 000 à 400 000, mais pas en dessous. Quand la croissance est limitée, il faut pouvoir s'adapter en cours d'année. C'est ce que nous avons fait.

Surtout, je vous rappelle que le décret d'avance de 2017, qui comprenait aussi la réduction de 5 euros des APL, n'a porté que sur un montant de 774 millions d'euros, alors même que l'exécution budgétaire a finalement permis de dégager un excédent de plus de 6 milliards d'euros ! Certains députés du groupe La République En Marche ont même parlé d'une cagnotte...

Sincèrement, nous avons surtout été confrontés à la volonté de faire peser sur l'ancien gouvernement certaines turpitudes, alors qu'il était largement possible de faire différemment, en particulier sur la question des emplois aidés.

Mme Fabienne Keller. – Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui bénéficient peu de la reprise de la croissance économique, les perspectives restent inquiétantes en termes de nombre d'emplois aidés. Comment le Gouvernement entend-il agir pour que les personnes concernées dans ces quartiers gardent espoir ?

Par ailleurs, on constate malheureusement que l'apprentissage régresse, en particulier dans certains secteurs économiques. Dans le bâtiment et les travaux publics, certains chefs d'entreprise parlent d'un effet d'éviction entre les apprentis et les travailleurs détachés, au détriment des premiers. La nouvelle directive sur le travail détaché prévoit d'améliorer les contrôles et de mieux encadrer ce dispositif : quand la France entend-elle la transposer ? J'espère que nous irons aussi vite que dans les pays nordiques : là-bas, la transposition se fait dans la foulée de l'adoption d'un texte...

M. Jean-Marc Gabouty. – L'émoi suscité par la baisse du nombre de contrats aidés a permis de mettre en lumière la manière, déviante, dont ces contrats étaient perçus : il s'agit bien d'aider certaines personnes qui rencontrent des difficultés à retrouver un emploi, pas les entreprises qui les recrutent. Il convenait, je le crois, de rectifier cette dérive dans la perception qu'avaient certains des contrats aidés.

J'ai connu la même expérience que Philippe Dallier dans ma collectivité : des contrats plus longs permettaient davantage de formation, et donc d'intégration. Comment le Gouvernement entend-il cibler ce dispositif, en particulier pour les services à la personne et l'éducation ?

Je relève aussi qu'il était difficile de comparer les secteurs marchand et non-marchand en termes de taux de retour à l'emploi, parce que le secteur privé sélectionnait plus fortement les personnes qu'il recrutait. On comprend que la pérennisation de l'emploi était plus facile dans ces conditions.

En ce qui concerne les charges sociales, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi permet une réduction pour les salaires allant jusqu'à 1,6 SMIC. Or, si l'aide aux emplois les moins qualifiés permet de résister aux importations, elle ne soutient pas les entreprises qui exportent, le niveau des salaires de leurs employés étant souvent plus élevé. Quelle est la stratégie du Gouvernement sur ce sujet ?

Enfin, je suis favorable à ce que des règles strictes s'appliquent sur le détachement des travailleurs. La loi « El Khomri » avait introduit à ce sujet des dispositions sur la sous-traitance. Pour autant, il faut le savoir, ceux qui emploient des travailleurs détachés sont parfois des entrepreneurs français qui ont une filiale à l'étranger et auto-alimentent le système... La meilleure réponse aux abus ne serait-elle pas de développer la formation professionnelle, plutôt que de mettre en place des contrôles excessifs ou de prévoir des clauses ubuesques comme la clause dite « Molière » sur la langue française ? Je rappelle que des chantiers emblématiques comme ceux de Flamanville ou de Saint-Nazaire emploient, sur des contrats longs, des travailleurs détachés parce que les entreprises ne réussissent pas à recruter en France.

M. Éric Bocquet. – Le chiffre, souvent avancé, de 300 000 emplois non pourvus est largement débattu. Pierre Gattaz a parlé un temps de 500 000 ; certes, chacun connaît l'enthousiasme et le tempérament du président du MEDEF... Au-delà du chiffre lui-même, il faudrait tout de même comprendre pourquoi ces emplois ne sont pas pourvus ; 77 % des

entrepreneurs reconnaissent qu'il existe des raisons objectives : l'image de certains métiers, les horaires décalés, la faiblesse des rémunérations...

J'insiste sur ce point, parce que ce discours alimente la « petite musique » sur un chômage qui serait volontaire : il y a de l'emploi, mais les gens n'en voudraient pas. Cela n'est évidemment pas si simple ; il suffit de rapprocher ce chiffre de celui du chômage et de l'emploi : 3,2 millions d'offres d'emploi sont faites chaque année ! Il faut donc relativiser les choses.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – J'ai déjà évoqué les contrats aidés et, sans revenir sur l'insincérité budgétaire, je rappelle que le maintien en 2017 du niveau de contrats aidés consommés en 2016 aurait demandé un milliard d'euros supplémentaires. Certes, cette situation était récurrente, mais en ce qui nous concerne, nous ne ferons pas de même.

Les contrats aidés ne doivent pas servir à la gestion conjoncturelle du chômage ; ils constituent l'un des outils de la politique de l'emploi, sont destinés à certains publics très éloignés de l'emploi et permettent une mise en situation professionnelle, en particulier depuis que nous avons renforcé les aspects liés à la formation. Les dispositifs d'insertion par l'activité économique font aussi partie de la palette des instruments dont nous disposons pour cela, et j'ai décidé d'augmenter de 200 millions d'euros les crédits qui leur sont consacrés.

Certaines collectivités territoriales et associations ont fait un travail remarquable, et nous nous sommes appuyés sur ces expériences pour mettre en place le Parcours emploi compétences, qui repose sur un triptyque : mise en situation, accompagnement personnalisé et formation.

Une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le service statistique du ministère, a montré que la sélectivité des publics était plus grande dans le secteur marchand et que 65 % des personnes embauchées dans une entreprise après un contrat aidé l'auraient été dans les mêmes conditions sans ce contrat. L'effet d'aubaine était donc important. Pour autant, nous avons conservé le secteur marchand en outre-mer compte tenu de la faiblesse du tissu économique.

Beaucoup de départements cofinancent les contrats aidés pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), ce qui me paraît très positif et correspondre pleinement à la démarche d'insertion de ces personnes.

Pour le secteur marchand, nous avons renforcé le dispositif de Pôle emploi appelé POEC, préparation opérationnelle à l'emploi collective, qui est plus réactif et correspond mieux aux besoins.

Quant aux emplois francs, la durée de l'aide – trois ans pour les embauches en contrats à durée indéterminée – permettra d'éviter l'effet de rotation afin que les personnes concernées, qui résident dans un quartier prioritaire éligible de la politique de la ville, soient capables de faire leurs preuves et de monter en compétences au sein de l'entreprise.

En ce qui concerne la Garantie jeunes, la loi de finances initiale pour 2017 prévoyait 150 000 entrées et 81 265 se sont effectivement réalisées. C'est un bon dispositif, financé par l'Union européenne, et l'année 2017 était celle de la généralisation. Nous avons prévu 100 000 places en 2018 ; je pense que le dispositif va continuer de monter en puissance.

Les Parcours emploi compétences donnent une certaine priorité aux quartiers de la politique de la ville, puisque 15 % de l'enveloppe leur est réservée, alors qu'ils représentent 8 % de la population. Comme je vous le disais, ce dispositif vise prioritairement, en termes de publics, les demandeurs d'emploi de longue durée, les handicapés et les seniors et, en termes de territoires, les quartiers de la politique de la ville, les zones rurales enclavées et les Outre-mer.

L'an dernier, Pôle emploi a constaté que 300 000 emplois étaient non pourvus. Il est tout de même dommage que les PME ne puissent pas conquérir certains marchés faute de compétences, tandis que 2,7 millions de personnes ne trouvent pas d'emploi. Il est donc très important de réduire le décalage, qui touche de nombreux secteurs économiques. Or les études montrent que, dans la moitié des cas, l'absence de compétences est responsable de cette situation. Je vous donne un exemple : il y a quelques semaines, j'étais en déplacement en Alsace et on m'a expliqué que les employeurs ne réussissaient pas à recruter de soudeurs, même à 6 000 euros par mois !

En ce qui concerne le travail détaché, je vous rappelle que, dès son élection, le Président de la République s'est fortement mobilisé sur cette question, et l'action de la France a permis de faire bouger les lignes de manière très sensible. La directive vient d'être approuvée par l'Union européenne, elle doit être transposée dans les deux ans et la France a l'intention de faire au plus vite.

Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel contient deux mesures complémentaires : la possibilité pour le préfet de faire arrêter un chantier et la numérisation de la carte professionnelle du secteur du BTP. Nous avons aussi l'intention d'interdire le travail détaché de Français en France – cela existe et ce n'est pas vraiment l'esprit du travail détaché...

Le sujet le plus important concerne la formation. C'est pourquoi le projet de loi autorisera davantage d'acteurs, notamment les filières industrielles, à créer des centres de formation des apprentis. Le travail détaché, qui continuera évidemment d'exister, constitue un marqueur de certains déficits accumulés par la France en termes de formation.

En ce qui concerne les effectifs de Pôle emploi, aucun chiffre n'est fixé *a priori* : une méthodologie doit être définie pour que leur décade accompagne, et non précède, celle du chômage.

Je n'ai pas compétence sur la question générale des aides sociales, qui concerne ma collègue ministre des solidarités et de la santé, mais, dans mon champ ministériel, il est vrai qu'il existe une petite minorité de chômeurs qui ne recherchent pas d'emploi activement – je ne parle pas de ceux qui sont légitimement découragés et qu'il est nécessaire d'accompagner pour les remobiliser. Il faut renforcer les contrôles pour trouver un équilibre entre les droits et les devoirs. Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel va dans ce sens et prévoit de rendre plus logique et progressive l'échelle des sanctions.

La stratégie du Gouvernement pour l'emploi repose, depuis le début, sur trois piliers : le renforcement du dialogue social, dont les ordonnances que nous avons prises l'été dernier sont l'exemple – les PME nous disent clairement que, dorénavant, elles n'ont plus peur d'embaucher – ; l'amélioration des compétences grâce à la formation professionnelle et à l'apprentissage ; l'inclusion, qui passe par des emplois aidés, l'insertion par l'activité

économique, etc. Tous les leviers doivent être utilisés pour que la croissance soit riche en emplois, car, si la croissance ne permet pas d'inclure tout le monde, nous nous dirigeons vers de graves fractures sociales.

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

La réunion est close à 10 h 35.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 09 h 40.

Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition commune de Mme Manon Aubry, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France, de MM. Lionel Bretonnet, administrateur d'Anticor, et Jacques Fabre, membre du bureau de Transparency International France, et de Mme Lison Rehbinder, chargée de plaidoyer financement du développement au Comité catholique contre la faim et pour le développement – Terre solidaire (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de Mme Solange Moracchini et M. Dominique Gaillardot, avocats généraux à la Cour de cassation

M. Vincent Éblé, président. – Nous poursuivons notre cycle d'auditions sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, ainsi que sur l'évolution du traitement pénal de la fraude fiscale, avec la procédure que l'on désigne parfois sous le terme de « verrou de Bercy ».

Nous avons déjà entendu l'administration, en la personne de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, puis le « filtre » entre l'administration et l'autorité judiciaire, c'est-à-dire la commission des infractions fiscales (CIF), présidée par M. Marc El Nouchi. Plus tôt ce matin, nous avons recueilli l'avis de plusieurs organisations non gouvernementales. Nous ne pouvions manquer d'entendre l'autorité judiciaire, et c'est pourquoi nous recevons ce matin Mme Solange Moracchini et M. Dominique Gaillardot, avocats généraux à la Cour de cassation. Cette audition plénière complète celle de Mme Éliane Houlette, procureur national financier, réalisée par le rapporteur général, rapporteur du projet de loi, et ouverte à tous les membres de notre groupe de suivi sur la lutte contre la fraude fiscale.

De la visite que j'ai pu effectuer à Bercy la semaine dernière avec le rapporteur général, il m'est apparu clairement que la clé du problème était bien la répartition des dossiers entre l'administration d'une part, et l'autorité judiciaire d'autre part : quels en sont les critères ? Quels sont les moyens et les compétences pour traiter ces dossiers ? De quels pouvoirs de sanctions dispose chacun ? Nous aimerions avoir vos observations sur ces points.

Nos interrogations ne se limitent toutefois pas à la seule question du « verrou de Bercy ». La commission des finances du Sénat est saisie de 8 des 11 articles du projet de loi, dont plusieurs intéressent directement l'autorité judiciaire – je pense notamment aux articles 5 et 6 sur la publication des sanctions pour fraude fiscale, à la fois côté judiciaire et côté administratif, et à l'article 7, qui institue une sanction administrative pour les tiers concourant à l'élaboration de montages frauduleux. À ce propos, je présidais en fin de semaine dernière un concours de l'Association fiscale internationale : demandant aux six étudiants de Master candidats, futurs professionnels du conseil en droit fiscal, leur avis sur la pénalisation de certains comportements, j'ai eu le plaisir d'entendre des réponses sortant du cadre technique pour faire appel à des valeurs et des principes philosophiques...

La question de la transaction pourra également être abordée.

À l'issue de votre propos liminaire, nos collègues ne manqueront pas de vous poser des questions.

M. Dominique Gaillardot. – Veuillez excuser le procureur général Jean-Claude Marin, qui n'a pu se rendre disponible. Mme Moracchini et moi-même sommes très honorés d'être ici. Ancienne chef du service national de douane judiciaire (SNDJ), Mme Moracchini vous apportera un éclairage sur des points plus précis.

L'article 1^{er}, relatif à l'affectation des officiers fiscaux judiciaires au sein du ministère de l'action et des comptes publics, a d'abord attiré notre attention. La création des officiers fiscaux judiciaires en 2009 au sein du ministère de l'intérieur est une réelle avancée permettant d'associer directement des spécialistes de la matière fiscale aux enquêtes pénales. L'essentiel est pour nous que les magistrats, procureurs de la république et juges d'instruction, tiennent de la loi le pouvoir de décider seul du service d'enquête qu'ils saisissent, co-saisissent ou dé-saisissent, en fonction de la nature de l'enquête, de son contexte, de sa spécificité technique, du lien avec d'autres infractions ou du taux de charge des services. Pour nous, ce recours à ces officiers fiscaux judiciaires est d'une grande utilité, quelle que soit la structure dans laquelle ils sont affectés ; c'est un élargissement des moyens mis à notre disposition. Juridiquement, rien ne s'oppose à ce que des agents fiscaux judiciaires soient affectés au ministère chargé du budget, dès lors qu'ils œuvrent dans le cadre du code de procédure pénale, sous contrôle de l'autorité judiciaire, sur réquisition des procureurs ou sur commission rogatoire des juges d'instruction.

L'article 3 du projet de loi élargit l'accès aux bases de données pour les assistants de justice et d'autres fonctionnaires. Nous y sommes favorables, voyant dans le partage d'informations une condition essentielle à l'efficacité de la lutte contre le travail illégal.

L'article 5 prévoit par défaut l'application de la peine complémentaire de publication et de diffusion des décisions de condamnation pénale pour fraude fiscale, sauf avis contraire motivé de la juridiction. Compte tenu du principe d'individualisation et de l'exigence de motivation de toute peine, rappelés par le Conseil constitutionnel et strictement contrôlés par la Chambre criminelle, les magistrats sont en général assez réservés sur le

caractère automatique d'une peine complémentaire de publication. Les juges sont de toute façon amenés à s'interroger, selon les circonstances de l'espèce, sur l'opportunité d'appliquer ou non une telle sanction. La peine d'affichage et de publication est souvent plus difficile à mettre en œuvre qu'il y paraît, et c'est une tâche lourde pour les services d'exécution des peines. Une étude d'impact précise serait bienvenue sur ce point.

L'article 7 crée une sanction administrative applicable aux personnes qui concourent par leurs prestations de service à l'élaboration de montages frauduleux ou abusifs. En l'état de la législation, les services fiscaux ne s'intéressent qu'aux redevables. En cas de poursuites, c'est souvent source de difficultés : schématiquement, les services fiscaux s'intéresseront au gérant de droit, le juge pénal au gérant de fait... L'article 7 permettra donc de s'intéresser à la fraude dans sa globalité et améliorera considérablement la qualité des dossiers transmis à l'autorité judiciaire.

L'article 8 aggrave la répression pénale des délits de fraude fiscale en augmentant les pénalités : nous y sommes favorables. Les juridictions devront toujours veiller à motiver leurs décisions. Rappelons qu'en la matière, cautionnement et saisies pénales servent à garantir le paiement des amendes fiscales. Cette augmentation des sanctions devra s'articuler avec les exigences posées par le juge constitutionnel au regard du principe *non bis in idem* ; le montant total des sanctions prononcées ne doit ainsi pas dépasser le montant maximal de la sanction la plus élevée encourue.

L'article 9 donne faculté au procureur de la République de recourir à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) en matière fiscale. Nous y sommes très favorables : cela élargit pour le ministère public les modes de poursuite possibles. Les critiques habituelles du recours à la CRPC en la matière ne me convainquent pas : mieux vaut une sanction rapide, certaine, et qui peut être importante, compte tenu notamment de l'aggravation des sanctions proposée, plutôt qu'une sanction rendue toujours hypothétique par la multiplicité des recours de la part des acteurs qui en ont les moyens.

Un mot sur le « verrou de Bercy » en général. Nombre de comportements ayant un lien direct avec la fraude fiscale peuvent être poursuivis à l'initiative de l'autorité judiciaire sans être affectés par le « verrou » : ainsi des fraudes les plus préjudiciables au Trésor public, fraude à la TVA ou blanchiment de fraude fiscale, poursuivis sous la qualification d'escroquerie. Entendons-nous aussi sur le champ d'application du « verrou ». Il ne concerne que les procédures initiées par l'autorité judiciaire à la suite d'une plainte : c'est un contrôle de l'administration plus qu'un frein à l'action de la justice. Si le commentaire officiel de la décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2016, qui a validé le principe du « verrou de Bercy », observe qu' *« aucune disposition législative ne prévoit de manière expresse que la mise en mouvement de l'action publique en matière de fraude fiscale est subordonnée à une plainte de l'administration »*, la jurisprudence interprète le droit positif comme imposant une plainte préalable de l'administration.

Les critiques du « verrou » sont connues : il prive l'autorité judiciaire de l'initiative des poursuites, il la rend dépendante de la politique de poursuite pénale des fraudes fiscales définies par l'administration selon des critères qui lui sont propres, le processus est souvent lourd et trop tardif car l'engagement de la procédure se fait souvent à l'issue des procédures fiscales et il empêche l'autorité judiciaire d'agir et de tirer sur le plan pénal les conséquences des infractions de droit commun dont elle est saisie. C'est d'autant plus paradoxal que nombre de délits traités par la justice sont révélateurs d'une possibilité de fraude fiscale : un faux bilan, un abus de biens sociaux, des saisies massives d'espèces... De

même, toute l'économie souterraine, liée au trafic de stupéfiants ou à tout autre trafic, a pour corollaire une fraude fiscale : il serait bon que l'autorité judiciaire puisse en tirer les conséquences !

Des efforts ont été faits ces dernières années : meilleure concertation entre les procureurs de la République et les directeurs régionaux des finances publiques, saisine plus rapide, souvent au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, possibilité de saisir la CIF de simples présomptions d'infraction... Toutefois, quelles que soient les possibilités d'évolution du « verrou », le recueil de l'avis de l'administration s'impose en tout état de cause. Qu'il y ait ou non avis obligatoire de la CIF, des poursuites pour fraude fiscale ne peuvent être utilement engagées sans que l'administration fiscale en soit informée et qu'à un moment ou à un autre il soit recueilli auprès d'elle des informations sur la situation fiscale des intéressés. En effet, seule l'administration fiscale est à même de calculer l'impôt dû, de préciser si l'intéressé est ou non en règle au regard de ses obligations fiscales et déterminer le montant des sommes dues ou éludées au titre de l'impôt. Il y va de la sécurité des procédures susceptibles d'être initiées en matière de fraude fiscale. Il serait utile qu'une telle consultation soit initiée dans les procédures de blanchiment de fraude fiscale.

Une suppression pure et simple de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF) ne réglerait pas pour autant le problème du mode et du moment de la saisine de l'autorité judiciaire par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Qu'il y ait ou non filtrage par la CIF ou un autre organisme, la question est de définir quels dossiers doivent être transmis au parquet. En l'état du droit, toute fraude fiscale est un délit. Les judiciariser toutes ou contraindre l'administration à les dénoncer toutes au parquet ne ferait rien gagner à la justice, qui ne serait pas capable de traiter efficacement tout ce contentieux. Là où l'administration, par les procédés qui sont les siens, peut prononcer des redressements et des sanctions dans des délais raisonnables, sous le contrôle du juge de l'impôt, l'institution judiciaire ne peut traiter un tel contentieux de masse ni même faire à elle seule un tri entre les fraudes les plus simples et celles qui exigent des poursuites.

En l'état, l'intervention de la CIF, bien qu'elle ne se prononce que sur les cas dont elle est saisie, a le mérite de garantir un certain lien entre les procédures administratives et pénales. Elle garantit au juge pénal qu'au moment où elle se prononce, il y a aux yeux de l'administration un impôt qui était bien dû, ou l'existence d'une telle présomption.

Il convient probablement de définir les critères selon lesquels l'autorité judiciaire, la CIF ou un autre organe pourraient être saisis. Le Conseil constitutionnel, en 2016, a précisé que l'article 1741 du code général des impôts ne s'applique qu'aux cas de dissimulation les plus graves, gravité pouvant résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne morale poursuivie ou des circonstances de leur intervention. L'article 1741 lui-même définit certains critères pour les fraudes aggravées : existence de comptes à l'étranger, faux documents, interposition de structures... En tout état de cause, si des critères devaient être définis pour encadrer la transmission directe à l'autorité judiciaire ou à la CIF, ils devraient être assez souples pour couvrir un large champ de procédés et pour permettre une adaptation aux techniques de fraude, en perpétuelle évolution.

En substance, il faut autoriser l'institution judiciaire, conformément à la politique pénale poursuivie, à se saisir des fraudes fiscales graves connexes à des délits de droit commun dont elle a à connaître. Dans les autres cas, une concertation entre l'autorité judiciaire – le procureur, en l'espèce – et l'administration fiscale doit permettre de sélectionner les dossiers méritant une suite pénale, dialogue pouvant être complété par

l'intervention de la CIF ou de tout autre organisme saisi selon des critères préalablement définis. Quel que soit le schéma retenu, il appartiendra à l'autorité judiciaire d'évaluer l'intérêt qu'elle aurait à se saisir d'office d'une infraction dont les éléments constitutifs sont directement liés à une analyse des services fiscaux. Toute fraude fiscale ne mérite évidemment pas des poursuites pénales. En revanche, lorsqu'une fraude apparaît directement liée à la grande criminalité ou à l'économie souterraine, il appartient au juge pénal de s'en saisir.

Mme Solange Moracchini. – Magistrat du parquet, j'ai dirigé le service national de douane judiciaire entre 2010 et 2016. Son histoire remonte à 1999, lorsqu'il apparut nécessaire de disposer, pour améliorer la lutte contre la criminalité, d'enquêteurs spécialisés dans le contentieux, peu connu, des douanes et des contributions indirectes où les éléments constitutifs d'infractions, pour les magistrats qui avaient à en juger, n'apparaissaient pas d'une évidence absolue. La douane française rencontrait alors une limite à son activité internationale en matière d'assistance administrative, alors qu'à l'étranger, déjà, des douanes disposaient d'un service aux compétences à la fois administratives et judiciaires. Une mission de police judiciaire fut donc confiée aux enquêteurs des douanes en 1999, avant la création, par un arrêté de 2002, d'un service national de douane judiciaire. Depuis, le législateur n'a cessé d'en étendre le champ de compétence exclusif, autant qu'en saisine conjointe avec un service de police et de gendarmerie comme c'est le cas en matière de stupéfiants et de terrorisme. Lorsque j'ai pris la direction du service – soit 200 enquêteurs répartis sur l'ensemble du territoire national –, j'ai été stupéfaite de découvrir la ténacité du lien entre infractions douanières, escroqueries à la TVA, et fraudes fiscales. Grâce à une lecture à la fois administrative et judiciaire des dossiers, les douaniers portent sur la délinquance un regard complémentaire de celui des forces de l'ordre. Pour renforcer parallèlement nos liens avec l'administration fiscale, essentiels en matière de lutte contre la fraude à la TVA notamment, plusieurs conventions ont été signées avec la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF). Je crois fermement à la nécessité de partager entre services de l'État un diagnostic sur la délinquance et de mener des actions concertées sur des typologies particulières d'infractions. Vous ne serez donc pas surpris que je défende le traitement de dossiers de fraude fiscale par les officiers fiscaux judiciaires et qu'il me semble logique qu'ils soient détachés dans des services de police comme le prévoit le projet de loi.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le nombre de dossiers soumis à la CIF, soit un millier environ, est relativement stable depuis dix ans. Le nombre de condamnations, en revanche, ne cesse de diminuer, pour atteindre 430 en 2016, dont 131 peines d'amendes et 360 peines de prison. En 2006, ces chiffres s'établissaient respectivement à 697, 250 et 688. Comment expliquez-vous cette évolution ? Est-elle liée aux délais d'examen de la justice ? Au moindre intérêt des magistrats pour les dossiers de fraude fiscale ? A la technicité croissante des contentieux ?

Plutôt que de définir des critères complexes pour soumettre des dossiers à une instance de concertation au fonctionnement incertain, ne devrions-nous pas prévoir que les dossiers de fraude fiscale soient systématiquement, pour les plus graves, transmis à la justice, libre ensuite au parquet de poursuivre ou pas ? À titre d'illustration, un dossier à 80 % de pénalités avec manœuvres frauduleuses, activité occulte ou abus de droit devrait être, à mon sens, transmis à l'autorité judiciaire sans qu'il y ait besoin de l'intervention d'une instance de concertation. J'oserais un parallèle : le président Vincent Éblé et moi-même avons dirigé un conseil départemental et avons chacun connu des expériences mitigées de concertation avec les procureurs sur des dossiers de fraude sociale, qui ne semblaient guère constituer une priorité... En ce sens, il me paraît judicieux que la loi supprime le « verrou » et fixe des

critères clairs de transmission à la justice des dossiers à enjeux, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui indique que les fraudes les plus importantes doivent être traitées par la voie pénale. Enfin, quel regard portez-vous sur l'élargissement du « plaider-coupable » et sur la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) en matière fiscale ?

M. Vincent Éblé, président. – Quel parallèle pouvez-vous établir entre la fraude fiscale et la fraude sociale, pour laquelle il n'existe pas de « verrou » mais où les mécanismes judiciaires ne s'enclenchent que trop peu souvent ? Disposez-vous d'éléments de comparaison s'agissant du traitement pénal des deux types d'infractions ?

Le Conseil constitutionnel a souligné que le monopole du dépôt de plainte par l'administration fiscale n'était pas en tant que tel prévu par l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, mais ressortait d'une interprétation de la Cour de cassation. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de cassation dite « Talmon » du 20 février 2008 autorise le parquet, dans un relatif flou des textes législatifs, à se saisir d'une infraction de blanchiment de fraude fiscale, hors plainte de l'administration. Ces deux mécanismes de devraient-ils pas être adossés à un *corpus* législatif solide ?

M. Dominique Gaillardot. – En tant qu'avocats généraux à la Cour de cassation, nous ne sommes pas en charge de l'action publique, qui relève des procureurs. La difficulté des critères que vous appelez de vos vœux, Monsieur le rapporteur général, réside dans leur définition. Il convient, en effet, d'éviter tout engorgement de la justice, dans l'incapacité matérielle de traiter l'ensemble des dossiers de fraude fiscale. Pourraient être envisagés le montant des droits fraudés et, surtout, les moyens utilisés en ce qu'ils apparaissent révélateurs d'une volonté d'organiser la fraude. L'article 1741 du code général des impôts les décrit parfaitement s'agissant de la fraude fiscale aggravée. Il convient également de veiller à un niveau optimal de précision des critères pour limiter le risque de contentieux tout en permettant leur adaptation aux évolutions constantes de la fraude.

S'agissant, Monsieur le président, de la fraude fiscale et de la fraude sociale, si les objectifs sont identiques, les moyens utilisés diffèrent et s'avèrent plus raffinés en matière fiscale, notamment avec de fréquentes ramifications internationales. Ce constat explique un traitement judiciaire différencié. S'agissant du blanchiment de fraude fiscale, si le parquet peut s'autosaisir depuis 2008, il n'en demeure pas moins nécessaire d'apporter la preuve de la fraude à l'origine du blanchiment, ce qui nécessite une coopération avec l'administration fiscale.

Mme Solange Moracchini. – Vous avez évoqué, Monsieur le rapporteur général, le recul du nombre de condamnations pour fraude fiscale. J'ai exercé au parquet à Digne, à Bobigny, à Marseille et à Créteil : partout, les délais d'audiencement ne cessent de croître, pour atteindre souvent deux ans, voire quelques jours avant la prescription des faits. Le contentieux fiscal donne, en effet, lieu à un dynamique contentieux d'annulation de procédure devant la chambre de l'instruction et la Cour de cassation pouvant durer quatre à cinq ans. Il convient à cet égard de reconnaître que la frontière entre optimisation et fraude fiscale peut être débattue...

En outre, dans des dossiers de fraude complexe comme celui d'UBS, le traitement demande de nombreuses investigations à l'étranger, qui accroissent le délai de jugement. Ces dernières années, le temps d'enquête à l'international a été multiplié par deux ou trois. Dans une affaire de fraude à la taxe carbone, le tribunal de grande instance de Paris vient ainsi de condamner une trentaine d'accusés à l'issue d'une procédure de six ans menée dans de

nombreux pays. Lorsque la fraude est enfin jugée, quel est le niveau opportun de répression dix ans après les faits ? Un mandat de dépôt a rarement du sens... Les faits frauduleux devraient, en réalité, être judiciarisés lorsque leur ampleur le nécessite, afin de déclencher rapidement des investigations. Il s'agit, après tout, d'une délinquance organisée. Peut également être utilisé le chef d'association de malfaiteurs en vue de commettre une escroquerie. Lors d'une judiciarisation, l'articulation avec l'administration fiscale s'avère essentielle pour agir efficacement et utiliser contre les fraudeurs l'ensemble des outils à disposition, notamment la saisie pénale et la confiscation des comptes.

M. Dominique Gaillardot. – Il est difficile d'obtenir le prononcé d'une amende lorsque le fraudeur s'est déjà acquitté des pénalités de 80 % en sus du paiement des droits. En ce sens, l'articulation des procédures administratives et judiciaires, en matière de sanction, se trouve malaisée.

Mme Solange Moracchini. – La Cour de cassation exige, je le rappelle, que l'amende prononcée soit motivée par rapport aux charges et aux revenus du condamné. Or, le paiement des pénalités a mécaniquement augmenté les charges, tandis que le fraudeur a pu faire faillite ou organiser son insolvabilité... Le temps et les sanctions administratives jouent ainsi en défaveur des condamnations pénales.

M. Thierry Carcenac. – Madame Moracchini, vous avez évoqué la brigade nationale placée auprès du ministère de l'intérieur et la douane judiciaire. Le Conseil d'État s'est interrogé sur la complexité du dispositif. Quelle est votre expérience de cette organisation ?

Quelle est votre opinion, Monsieur Gaillardot, sur le positionnement du « plaider-coupable » par rapport à la CJIP, qui ne prévoit pas la reconnaissance de la fraude ?

Mme Solange Moracchini. – Je n'ai pas vécu l'organisation que vous décrivez ayant quitté la douane judiciaire en 2016, mais peux néanmoins vous faire part de mon sentiment. Les officiers fiscaux judiciaires ont été créés en 2009 avec l'idée que certaines infractions devaient être traitées par des agents spécialisés, à condition de les former pour leur permettre de traduire leurs connaissances administratives dans le cadre des enquêtes de police judiciaire ou de commission rogatoire. Il a alors été décidé de les affecter à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLIFF), qui traite notamment des fraudes fiscales complexes. Sans commenter plus avant l'avis du Conseil d'État, il me semble, au regard de mon expérience, qu'une unité composée d'agents spécialisés au sein d'un service représente un avantage pour l'action de l'État et ne pose nul problème de visibilité aux magistrats. En ce sens, l'organisation de la douane judiciaire ne me choque pas : il n'existe aucune difficulté à ce que des agents fiscaux soient saisis, à titre exceptionnel et par des magistrats, de fraudes fiscales complexes, sous le contrôle du juge comme chef de service, qui garantit le caractère étanche des procédures administrative et judiciaire. Je serais davantage choquée si des services de l'État se trouvaient en rivalité. Certains contentieux, comme les manquements à l'obligation déclarative, sont par nature fiscaux. Quand une interpellation est effectuée à la frontière avec saisie d'argent, l'infraction est à la fois douanière et fiscale. Disposer, au sein d'un même service, d'agents qui représentent le recouvrement de l'impôt indirect et travaillent dans le cadre judiciaire, structure et complète l'action de l'État. Les magistrats ne seront par ailleurs nullement gênés de recourir à un service supplémentaire.

M. Dominique Gaillardot. – Le recours à la CJIP ressort d’une question de philosophie judiciaire. Je ne vois, pour ma part, aucune raison pour que ce mécanisme ne s’applique pas en matière de fraude fiscale. L’absence de reconnaissance de culpabilité n’empêche pas l’efficacité. Ne nous privons pas d’un outil supplémentaire !

M. Philippe Dallier. – Je regrette que les quatre organisations non gouvernementales (ONG), qui vous ont précédés, ne soient pas restées pour vous entendre ! Elles souhaitaient, en effet, judiciariser la totalité des fraudes fiscales... J’aimerais vous interroger sur la spécialisation des magistrats en matière fiscale et sur la création éventuelle d’une juridiction *ad hoc*. Je suis sénateur de la Seine-Saint-Denis : le tribunal de Bobigny croule déjà sous les affaires de tous types et je doute qu’il se trouve un jour en capacité d’atteindre la moyenne nationale s’agissant des délais de jugement. Ne conviendrait-il pas de créer une juridiction spécialisée dans les affaires fiscales ?

Mme Solange Morachini. – J’ai été affectée au tribunal de Bobigny pendant six ans et peux vous confirmer que certains dossiers étaient jugés à la limite du délai de prescription. Les affaires d’escroquerie et de fraudes fiscales couvrent souvent plusieurs départements, avec une plateforme logistique dans des zones dépendant de juridictions modestes. Quel parquet doit alors se saisir ? Dans les petites villes, le parquet craint souvent de ne pas disposer des moyens de traiter de tels dossiers... La loi pourrait prévoir qu’en cas de fraude importante, le dossier soit transféré à une juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) avec des magistrats formés à la délinquance organisée, dont le lien avec la fraude fiscale est avéré. La politique pénale des JIRS varie cependant, comme en matière de TVA et de stupéfiants. Il apparaît néanmoins que les deux types d’infraction sont souvent liés.

M. Dominique Gaillardot. – Il existe déjà des magistrats spécialisés au sein des JIRS. Pour autant, toute fraude grave n’est pas forcément complexe et peut être efficacement traitée par citation directe.

M. Vincent Éblé, président. – Nous vous remercions pour vos éclairages.

La réunion est close à 12 h 30.

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Enjeux liés au financement des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 - Audition commune de MM. Jean Castex, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) Paris 2024, Tony Estanguet, président du Comité d’Organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) Paris 2024, et Nicolas Ferrand, directeur général de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo)

M. Vincent Éblé, président. – Neuf mois après l’attribution de l’édition 2024 des Jeux olympiques et paralympiques à la France, plusieurs étapes ont été franchies pour passer du statut de candidat à celui d’organisateur.

Tout d’abord, la gouvernance a été mise en place, avec deux structures : l’association chargée du volet organisation, le comité d’organisation des jeux Olympiques (COJO), et l’établissement public chargé des infrastructures pérennes, la société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo).

Ensuite, le Parlement a adopté une loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, promulguée le 26 mars dernier. Notre commission ne s'en est pas saisie puisqu'elle concernait principalement les dispositions d'aménagement et d'urbanisme.

Pour autant, le dossier présente des enjeux financiers très importants, qui ne pouvaient échapper à notre commission des finances, soucieuse de garantir la soutenabilité de nos finances publiques et de prévenir les risques de surcoût budgétaire qui ont pu se manifester lors de précédentes éditions des jeux Olympiques. Sans remonter aux jeux de Montréal en 1976 qui ont conduit à un emprunt que les contribuables ont dû rembourser jusqu'en 2006, les exemples plus récents d'Athènes, mais aussi de Pékin, Rio voire même de Londres, témoignent d'une sous-estimation constante du coût de leur organisation pour les finances publiques : il s'agit donc, tout en mesurant l'importance et le retentissement international de cette organisation, de même que ses retombées économiques et donc fiscales, de bien en cerner les enjeux financiers.

À cet égard, notre commission a approuvé la création d'un programme budgétaire spécifique dans le projet de loi de finances pour 2018, ainsi que la garantie de l'État accordée au COJO. Le budget total est estimé à 6,8 milliards d'euros dont des financements publics, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, concernant principalement le volet infrastructures, qui concentre l'essentiel des risques de surcoût.

Sur ce point, un rapport commandé par le Gouvernement et remis le 30 mars dernier soulignait les risques financiers liés à la construction de certaines infrastructures, dont le village olympique, le village des médias et le centre aquatique. À l'appui de ces travaux, le Premier ministre a annoncé jeudi dernier un recalibrage de certains projets qui reste encore à préciser.

Cependant, d'autres risques existent, pour lesquels aucune réponse n'est à ce jour apportée : le manque à gagner potentiel d'une participation moindre que prévue des acteurs privés, et le risque relatif au financement des infrastructures de transports.

C'est dans ce cadre que nous recevons aujourd'hui les trois principaux acteurs des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. J'ai le plaisir d'accueillir : Jean Castex, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques, Tony Estanguet, président du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Nicolas Ferrand, directeur général de la Solidéo.

M. Tony Estanguet, président du Comité d'organisation des jeux Olympiques. – L'actualité de Paris 2024 est chargée. Une séquence dense a eu lieu ces derniers jours, avec la signature d'un protocole d'accord des différents acteurs publics jeudi 14 juin dernier et la première visite de la commission de coordination du CIO ces deux derniers jours.

Neuf mois après l'attribution des jeux, le projet avance bien. Revenons d'abord sur la conception de ce projet : il y a quatre ans, lorsque nous avons lancé notre candidature, nous avons souhaité proposer un projet en rupture. Cette rupture était également voulue par les membres du CIO, qui avaient décidé en 2014 une grande réforme du mouvement olympique international, avec « l'agenda olympique 2020 » précisant les nouvelles normes d'organisation des jeux olympiques et paralympiques.

Nous avons donc proposé des jeux différents, d'abord du point de vue budgétaire. Les dernières éditions se sont en effet accompagnées de dérapages budgétaires. Aussi, dès la conception du dossier, nous avons tâché de les prévenir, ce qui s'est traduit par le fait que, dans notre dossier de candidature, 95 % des sites des jeux sont existants ou temporaires. Pour chaque site de compétition, nous nous sommes demandés si nous avions besoin d'infrastructures nouvelles ou si nous pouvions réutiliser des infrastructures existantes. Ensuite, si des infrastructures nouvelles étaient nécessaires, nous avons arbitré entre des infrastructures temporaires et des infrastructures pérennes, pour répondre à des besoins sur un territoire.

Seul un site de compétition du dossier de candidature doit être construit spécifiquement pour les jeux Olympiques et Paralympiques : le centre aquatique. Il s'agit là d'une rupture majeure avec toutes les éditions précédentes des jeux, puisqu'en moyenne, entre 10 et 15 sites sont construits spécialement pour la compétition. C'est un élément essentiel de maîtrise du budget.

Le budget des jeux recouvre en réalité deux facettes. La première facette concerne le budget dédié à l'organisation, évalué à 3,8 milliards d'euros et porté par le Comité d'organisation des jeux olympiques, structure privée financée par de l'argent privé. Le second budget est celui de la Solidéo, évalué à 3 milliards d'euros, dont la moitié financée par de l'argent public : il est fléché vers les infrastructures et l'héritage des jeux sur le territoire. La stratégie de financement de notre budget consiste à flécher l'argent public uniquement vers des équipements utiles pour la population après les jeux, principalement en Seine-Saint-Denis où se concentre l'essentiel des investissements.

Le budget du COJO repose sur trois sources essentielles de financement : un tiers provient de la dotation du CIO, une part est issue la billetterie, dont les recettes ont été estimées sur la base d'un taux de remplissage à 85 %, et le reste sera retiré du parrainage publicitaire et des licences de la marque « Paris 2024 ». « Paris 2024 » récupère les droits d'utilisation de la marque olympique sur le territoire français du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2024 : nous allons donc pouvoir exploiter la marque pendant six années.

Nous sommes confiants dans notre capacité à atteindre le programme de partenariat, car nous avons fait preuve de prudence dans nos prévisions de recettes. Nous nous sommes appuyés sur des objectifs atteints par les jeux de Londres en 2012. Nous pouvons compter sur des partenaires privés qui nous ont déjà soutenus dans la phase de candidature et qui souhaitent prolonger l'aventure.

Le budget du COJO n'a pas fait l'objet de critiques de la part des inspections générales, ni de la part du CIO. Nous serons soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Nous pourrions toujours adapter le niveau des services en fonction des revenus qui seront générés avant 2024, pour éventuellement réduire le coût des jeux si c'était nécessaire.

M. Nicolas Ferrand, directeur général de la Société de livraison des ouvrages olympiques. – La Solidéo a été créée par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Le décret du 27 décembre 2017 en précise les missions.

La Solidéo doit construire trente-neuf objets pérennes, de taille diverse, pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. La maîtrise d'ouvrage a été confiée à vingt-neuf maîtres d'ouvrage, publics et privés. La Solidéo garantit au CIO et au COJO que l'ensemble

de ces objets seront livrés dans les délais et, qu'après les jeux, les travaux nécessaires pour les transformer dans leur configuration définitive seront effectués.

Notre mission se décline en quatre axes : la stabilisation du programme des jeux, la supervision des vingt-neuf maîtres d'ouvrage, la centralisation des cofinancements publics, et la maîtrise d'ouvrage de certaines infrastructures particulièrement complexes, comme le village olympique ou le village des médias.

À la suite des remarques et recommandations du rapport des inspections générales, le Gouvernement nous a demandé d'optimiser le dossier de candidature, afin de le rendre pleinement opérationnel. Trois axes ont été définis : ne pas augmenter la part des financements publics prévue dans le dossier de candidature, fixée à 1,374 milliard d'euros, préserver l'héritage, et garantir les délais. C'est un élément capital : nous devons livrer les trente-neuf objets le 30 septembre 2023 au COJO, afin qu'il les teste et les prépare pour l'organisation des jeux. Puis, à l'automne 2024, le COJO remettra ces ouvrages à la Solidéo pour les transformer dans leur version définitive à horizon 2025.

Nous avons travaillé au quotidien avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, ce qui a conduit à la signature du protocole d'accord le 14 juin dernier. Ce protocole définit ce que vont être les objets que la Solidéo doit construire.

Trois grands dossiers ont fait l'objet d'un examen spécifique : le village olympique, le village des médias, et l'ensemble des infrastructures liées aux épreuves aquatiques. Le village olympique et paralympique est inchangé. Pour le village des médias, nous nous sommes appuyés sur le rapport des inspections générales et sur le COJO pour le reconfigurer. Les sujets aquatiques ont, quant à eux, été complètement repensés.

À l'issue de ce travail, le montant d'argent public reste bien de 1,374 milliard d'euros, mais la maquette financière se trouve fiabilisée par trois éléments.

La fiabilisation résulte d'abord de l'expertise de la mission des inspections générales et du travail du bureau d'étude d'économistes de la construction sur chacun des trente-neuf objets.

De plus, nous avons prévu près de 350 millions d'euros de provisions diverses pour faire face aux risques identifiés, comme la pollution et l'amiante, aux imprévus et aux évolutions de programmes qui pourraient advenir d'ici 2024, par exemple pour des préoccupations liées à la sécurité.

Enfin, nous mettons en place une démarche de *management* des risques avec le cabinet *EY*, comme Londres en 2012, au niveau de la Solidéo et de chacun des vingt-neuf maîtres d'ouvrage.

M. Jean Castex, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques. – Ces jeux seront le plus grand événement que la France ait porté ; ils auront des retombées considérables. Nous ne pourrons pas utiliser le temps comme variable d'ajustement : nous nous mobilisons pour être prêts en 2024. Tony Estanguet s'est exprimé en premier car c'est d'abord le mouvement sportif qui a porté la candidature et qui reste en tête de pont pour mettre en œuvre les jeux. Les valeurs de l'olympisme doivent fédérer notre pays.

On a ainsi vu la nécessité de rester unis lorsque les inspections générales ont souligné le risque de dérapage, avec la crainte que des ajustements ne fassent perdre à certains

acteurs les retombées qu'ils espéraient : l'intérêt général a prévalu et le programme, modifié, est désormais rationalisé et même amélioré. Sur les territoires concernés, c'est-à-dire surtout en Île-de-France et dans la Seine-Saint-Denis, les acteurs publics de toutes tendances politiques ont fait passer l'objectif de réussite des jeux au-delà de toute autre considération.

Depuis la décision d'attribution à Lima, la gouvernance du projet est montée en puissance, le cadre juridique et institutionnel a été mis en place et les inspections générales ont conduit un audit que le Gouvernement a décidé de rendre public. Le CIO a visité le site les 18 et 19 juin. À présent trois grands enjeux se présentent à nous.

En premier lieu, le CIO insiste pour que nous formalisions l'héritage partagé qui sera laissé par les jeux. L'héritage matériel est bien défini, mais qu'en est-il de l'héritage immatériel ? Nous devons définir l'impact des jeux sur les pratiques sportives, préciser leur caractère fédérateur et approfondir les problématiques d'inclusion pour ce qui concerne les jeux paralympiques.

Le second enjeu porte sur l'emploi : nous devons mettre en place des dispositifs de formation. En application de la loi, la Solidéo doit mettre en place une charte d'insertion.

Enfin il faut faire en sorte que les jeux de Paris 2024 soient les jeux de la France, en faisant bénéficier l'ensemble des territoires de leurs retombées. C'est ce qui va désormais nous occuper, puisque le cadre d'ensemble est stabilisé.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Les jeux Olympiques et Paralympiques constituent un événement exceptionnel et une vitrine pour la France, avec une obligation de réussite. À la suite de l'analyse des conditions de financement, vous avez revisité et optimisé le projet avec une réactivité qu'il faut saluer. Les ressources du comité d'organisation sont principalement privées, avec le financement du CIO, de la billetterie, des produits dérivés. Cependant son budget est établi avec un apport de 1 milliard d'euros des partenaires privés : ce montant ambitieux est-il difficile à réunir ? Est-il réaliste et comment un éventuel manque à gagner pourrait-il être comblé ? Dans un tel cas, le budget serait-il revu à la baisse ou la contribution du CIO pourrait-elle être augmentée ?

Les risques pour les finances publiques se concentrent sur les infrastructures, mais aussi sur les délais qui ne peuvent pas toujours être maîtrisés. On évoque l'ajout d'un nouveau site au pied de la tour Eiffel. Du point de vue budgétaire, la loi de finances pour 2018 a créé un nouveau programme doté de 58 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement : quelle est sa trajectoire prévisionnelle sur les prochains exercices ?

M. Vincent Éblé, président. – Avez-vous connaissance d'engagements contractés auprès du CIO en matière fiscale et de leurs conséquences en matière financière ? S'agissant des transports et de la mobilité, l'inspection générale des finances a demandé la mise en place de solutions pertinentes et budgétées pour les voies olympiques dédiées : que comptez-vous faire ? S'agissant du Grand Paris Express, dont le calendrier et le financement ne sont pas forcément liés à l'organisation des jeux, pensez-vous que les sites olympiques seront desservis par des lignes de transports efficaces, comme la France s'y est engagée ?

M. Tony Estanguet. – En ce qui concerne les financements qui seront apportés par les partenaires privés, nous nous basons sur des hypothèses prudentes.

Les jeux Olympiques de Londres en 2012 ont été financés par les partenaires privés à hauteur de 1 milliard d'euros, ceux de Tokyo en 2020 devraient l'être à hauteur de plus de 3 milliards d'euros grâce à la commercialisation et au partenariat. Le marché intérieur japonais est indiscutablement plus important que le nôtre mais notre objectif d'un apport de 1 milliard d'euros par des financements privés nous paraît vraiment raisonnable.

Nous aurons trois types de partenaires privés pour les jeux de 2024. Des partenaires de rang 1, qui auront la totalité des droits d'utilisation de la marque « Paris 2024 » pendant six ans, mais également des partenaires de rang 2 et de rang 3 qui joueront un rôle de fournisseur, notamment les entreprises qui offriront des prestations de services. Il s'agit là d'un programme ambitieux mais tout à fait réalisable. Tous les experts en commercialisation nous confortent dans notre capacité à atteindre cet objectif. Nous continuons de donner de l'ambition au projet « Paris 2024 » pour donner envie aux partenaires privés de le rejoindre le plus tôt possible.

Dans notre budget prévisionnel, nous avons également de la marge sur notre programme de billetterie avec, là aussi, plus de 1 milliard d'euros de financements qui sont attendus.

En outre, nous n'avons pas encore budgétisé de ressources qui proviendraient du programme d'hospitalité des jeux : nous sommes en train de réfléchir à la façon dont nous pourrions prélever des recettes sur les millions de personnes qui viendront assister aux jeux.

Plus de 13 millions de personnes qui se déplacent pour assister à un événement sportif génèrent forcément une importante activité économique ! Les études ont montré que les jeux de Londres avaient provoqué une augmentation du nombre de touristes de 8 % et une hausse des dépenses globales de ces touristes. Des retombés économiques importantes sont donc à attendre pour la France. C'est pour cela que nous voulons travailler avec vous pour voir comment nous pouvons décliner ces jeux dans les territoires et y faire participer des millions de personnes.

Sur le site à proximité de la tour Eiffel, le Grand Palais éphémère, je vous confirme que notre projet sera présenté au Conseil de Paris les 2 et 3 juillet prochain. Ce site n'est pas conçu pour les jeux : c'est une opportunité qui se présente à « Paris 2024 ». Le Grand Palais va être en travaux pour trois ans et la ville de Paris avait besoin d'un site temporaire pour maintenir l'activité du musée jusqu'en 2023. Quand nous en avons été informés, nous avons sollicité la ville de Paris et l'État pour voir s'il serait possible de conserver cet équipement éphémère pendant quelques mois supplémentaires pour y accueillir des compétitions. Cela nous permettra de réduire notre budget opérationnel, puisqu'une grande salle temporaire était prévue au Bourget. Celle-ci n'aura plus lieu d'être si nous pouvons effectivement bénéficier du Grand Palais éphémère.

Nous conservons donc des marges de manœuvre pour faire évoluer les dépenses du budget du comité d'organisation. Un exemple : nous avons l'obligation de transporter les athlètes, les médias et toute la famille olympique et paralympique avec un système de navettes. Un bus tous les dix minutes coûte beaucoup plus cher que s'il ne passe que toutes les vingt minutes ou tous les quarts d'heure. Pour cinq minutes de différence, il est possible de réaliser des économies substantielles. Nous apporterons donc des ajustements à notre budget jusqu'en 2023 en fonction des recettes qui seront générées par l'évènement.

M. Nicolas Ferrand. – Sur la question du centre aquatique olympique, permettez-moi de présenter l'ensemble du sujet des installations aquatiques en Seine-Saint-Denis, telles qu'elles étaient prévues dans le dossier de candidature et telles qu'elles sont désormais programmées dans le dossier optimisé.

Dans le dossier de candidature, il était prévu de laisser en héritage à la Seine-Saint-Denis cinq piscines construites en dur. Parmi elles figurait le centre aquatique olympique, qui accueillait les épreuves de natation et de plongeon dans un bâtiment pouvant rassembler 17 000 spectateurs pendant les jeux. Après les jeux, il était prévu de démonter une partie des gradins et ne restait en héritage que le bassin de 50 mètres, le bassin de plongeon et 2 500 places de spectateurs extensibles à 5 000 places, ce qui permettait d'accueillir des compétitions internationales. Une deuxième piscine était prévue pour l'échauffement des épreuves de water-polo à la Courneuve. Enfin, trois autres piscines d'entraînement étaient prévues en héritage à Noisy-le-Sec, à Aulnay-sous-Bois et à Aubervilliers.

Dans le dossier optimisé, nous avons repensé l'organisation de l'ensemble des épreuves aquatiques. Les épreuves de water-polo sont rapatriées en face du Stade de France, sur le site de la Plaine Saulnier Sud, qui abrite actuellement la direction de recherche et développement du groupe Engie. Nous construirons de façon pérenne en héritage un centre aquatique olympique qui accueillera pendant les jeux les épreuves de water-polo et de plongeon. La jauge en termes de spectateurs pour ces compétitions est de 5 000 places. Nous construirons donc un bâtiment plus ramassé que celui qui était prévu à l'origine, directement dimensionné pour 5 000 places. Après les Jeux, ce bâtiment restera avec ses lignes d'eau de 50 mètres et son bassin de plongeon et nous maintiendrons 2 500 places extensibles à 5 000. L'héritage pour ce centre aquatique sera donc *in fine* le même entre le dossier de candidature et le dossier optimisé.

Le COJO va également construire un centre aquatique olympique provisoire pour les épreuves de natation, avec 17 000 places de spectateurs. Nous maintiendrons à la Courneuve la construction d'une piscine en dur pour l'entraînement. Le COJO construira également deux piscines d'échauffement provisoires pour les athlètes à côté du Stade de France.

En héritage, on aura donc le centre aquatique du water-polo, la piscine de la Courneuve, les trois piscines de Noisy-le-Sec, d'Aulnay-sous-Bois et d'Aubervilliers et le COJO est prêt à surinvestir dans les piscines d'échauffement de manière à ce qu'on puisse les démonter et les remonter ailleurs en Seine-Saint-Denis.

De cinq piscines initialement, on passera donc à huit piscines en héritage en Seine-Saint-Denis. De surcroît, pour accompagner le plan « Savoir nager » dans le département – 45 % des élèves de Seine-Saint-Denis ne savent pas nager à l'entrée en sixième – une enveloppe de 15 millions d'euros est prévu. L'héritage aquatique global pour la Seine-Saint-Denis est donc notablement amélioré par rapport au dossier de candidature.

S'agissant du respect des délais, il nous reste très exactement 63 mois et 10 jours avant la livraison des ouvrages au COJO. La question de l'archéologie a été mise en avant. Elle a en effet constitué un très gros sujet pour nous au début de l'année 2018, parce que le village olympique est situé à cheval entre Saint-Denis et Saint-Ouen, à la fois à proximité de la cité du cinéma et sur une petite colline qui domine la Seine. C'est sur cette colline qu'avait été édifié au XVIII^{ème} siècle le château de la famille de Rohan-Chabot, détruit en 1910, lui-même construit à l'emplacement d'un château médiéval. La direction régionale des

affaires culturelles (DRAC) nous a tout de suite indiqué qu'elle désirait fouiller ce site très intéressant. Nous leur avons fait valoir qu'il ne serait pas possible de retarder notre projet plusieurs années. Du coup, nous avons travaillé avec eux à partir d'études historiques précises, de photographies, pour repérer très exactement les zones susceptibles de présenter un intérêt archéologique et nous avons circonscrit trois parcelles sur la quinzaine d'hectares qui initialement pouvaient accueillir ce château médiéval. La question archéologique est donc aujourd'hui derrière nous en principe.

Nos préoccupations aujourd'hui portent plutôt sur les questions de pollution, qu'il est de mieux en mieux possible de circonscrire, mais des aléas subsistent sur ce qu'on peut trouver sous les bâtiments construits dans les années 1980.

Sur la mise en place des crédits, nous devons livrer à l'automne 2023 l'ensemble des objets. Nous allons donc avoir trois années de construction avec de nombreux chantiers en parallèle en Île-de-France. Nos chantiers vont commencer au 1^{er} janvier 2021 et se dérouleront sur les années 2021, 2022 et 2023. Ce sont les trois années où les consommations budgétaires seront les plus importantes.

Les années 2018, 2019 et 2020 sont, pour leur part, des années d'acquisitions foncières, de démolition et de dépollution. Ce sont également des années d'études, d'autorisations administratives et de choix de nos partenaires privés. Ce ne sont donc pas les années sur lesquelles nous aurons le plus de consommation budgétaire.

En 2018, sur les 48 millions d'euros qui ont été ouverts en faveur de Solidéo, nous devrions consommer 42 millions d'euros. En 2019, ce sera 80 millions d'euros environ. Nous sommes en train d'en parler avec les collectivités territoriales, qui représentent un tiers de notre budget, les deux autres tiers provenant de l'État.

Nous travaillons avec elles pour définir le rythme de mise en place de leurs crédits, afin d'éviter un recours excessif aux financements de l'État. Nous ne sommes pas complètement fixés aujourd'hui sur les besoins 2019, 2020 et 2021 et nous devons les mettre en rapport avec les programmes d'investissement des collectivités. Nous devrions y voir plus clair à la fin de l'été.

M. Jean Castex. – Nous avons bien évidemment connaissance des engagements contractés par le CIO en matière fiscale. Ces éléments ont été souscrits le 3 août 2016 par Manuel Valls, alors Premier ministre, auprès du CIO, et ils prévoient notamment que *« les versements et autres contributions de la part du CIO, d'entités gérées par ce dernier et du chronométreur officiel au COJO seront totalement affectés à la planification, à l'organisation, au financement et à la mise sur pied des jeux et les revenus de ces parties en lien avec les jeux seront pleinement alloués au développement du mouvement olympique et à la promotion du sport, conformément à la charte olympique. Pour cela, le CIO, toute entité gérée par le CIO, et le chronométreur officiel, ne supportera pas la charge d'impôts directs ou, conformément au droit de l'Union européenne, indirects sur les revenus générés en relation avec les jeux, ni sur les versements effectués par ses parties au COJO »*. C'est une disposition classique que vous aurez de toute façon à approuver puisque des engagements de cette nature figureront dans une loi de finances et ne pouvaient pas, compte tenu de l'exclusivité réservée à cette dernière, figurer dans la loi olympique. L'estimation de l'incidence financière de ces exonérations sera produite par la direction de la législation fiscale. Je précise que du point de vue des rentrées fiscales globales, compte tenu de la somme

des deux budgets gérés, ce sera une bonne affaire pour l'État, y compris en tenant compte des exonérations prévues.

Sur les questions de transport, je commence par répondre sur le sujet des voies olympiques, qui relève particulièrement de nos compétences. Le rapport des inspections générales mentionnait que les montants indiqués dans le dossier de candidature lui paraissaient sous-évalués. Le dossier prévoyait 15 millions d'euros et les inspections générales ont indiqué que ce montant pourrait s'élever en réalité à 105 millions d'euros. Nous avons donc repris ce sujet presque au début.

Le chiffrage de l'inspection générale part du principe que l'essentiel des voies olympiques auraient le caractère de voie olympique dynamique, c'est-à-dire qu'elles seraient ouvertes à la circulation normale, par opposition aux voies olympiques classiques qui sont fermées à la circulation normale. Les voies olympiques dynamiques coûtent environ 1 million d'euros par kilomètre, soit 120 millions d'euros et il reste 40 kilomètres de voies permanentes, à 100 000 euros du kilomètre, soit 4 millions d'euros, d'où l'estimation de 124 millions d'euros présentée dans le rapport des inspections générales. Ce n'est pas tout à fait ainsi que les choses vont se produire, puisque nous avons décidé de remettre à plat ce sujet en regardant ce qui serait strictement nécessaire pour les jeux Olympiques et Paralympiques. Certaines voies, comme celles passant le long de la Seine, pourraient perdre ce statut si nous recourrions au boulevard périphérique. On est en train de revoir le périmètre de ces voies olympiques et elles n'auront pas toutes le statut de voie olympique dynamique. Il n'est pas non plus question que les jeux paient pour le compte des propriétaires de ces voies des équipements qui auraient été réalisés de toute façon. Deux groupes de travail techniques sont actuellement en train d'étudier ce sujet. Dans ces conditions, nous avons tenu compte des rapports des inspections générales en constituant une provision de 50 millions d'euros dans la maquette révisée, mais notre intention est de ne pas atteindre ce montant.

S'agissant des transports en commun et du dossier du Grand Paris Express, je précise que les organisateurs des jeux ne sont pas chargés de ce sujet.

Je voudrais vous en rappeler la genèse ; lorsque le dossier olympique a été bâti, pour localiser les épreuves, en tout cas celles appelées à générer le plus de flux, « Paris 2024 » s'est rapprochée de la Société du grand Paris. Ce sont donc les jeux qui se sont adaptés à la planification alors prévue, ce qui était assez logique. Le CIO souhaite que la plupart des sites olympiques soient desservis par les transports en commun. Les épreuves ont été localisées sur des lignes et des gares prévues dans le cadre du Grand Paris. Il y a eu depuis de nouveaux arbitrages, postérieurs au dossier de candidature, et même à la décision de retenir Paris comme ville candidate aux jeux. Je pense à l'A14 Nord, qui arrive à la grande gare de Saint-Denis Pleyel, le tronçon commun des lignes 16 et 17 et la section entre le Bourget RER et le triangle de Gonesse. Les arbitrages rendus au début de l'année ont pour objectif d'assurer la desserte des sites olympiques. J'ajoute dans cette énumération la ligne 14 sud, qui ne comprend pas de site olympique mais dessert notamment l'aéroport d'Orly. J'y ajoute aussi le CDG Express pour la liaison avec l'aéroport Charles-de-Gaulle. Pour ces deux axes, tout sera mis en œuvre pour que la réalisation puisse intervenir avant l'ouverture des jeux.

Nous avons parfaitement conscience que ces délais sont extrêmement tendus, c'est la raison pour laquelle la délégation que je dirige est en lien permanent avec les autorités qui en sont chargées, notamment la Société du Grand Paris, pour que nous ayons accès aux outils de *reporting* pour nous assurer que le planning sera être respecté. Cependant, du point de vue budgétaire, ce domaine ne relève pas de notre compétence.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez identifié le risque archéologique. Je voudrais évoquer avec vous les risques liés au montage juridique. Le rapport de la mission pointe le risque lié à la complexité de la gouvernance d'ensemble des opérations. Vous avez mentionné vingt-neuf maîtres d'ouvrage, le rapport des inspections générales en relève vingt-sept différents, à la différence de Londres, où une seule institution était responsable de la livraison de l'ensemble des infrastructures. Cette organisation n'est-elle pas trop complexe et de nature à introduire des retards ? Je voudrais notamment souligner les risques de retards liés aux appels d'offres. Il y a énormément de demandes en termes de travaux publics et les entreprises n'ont pas des capacités infinies. N'y a-t-il pas lieu d'avoir des validations législatives sur des procédures, comme en matière de déclaration d'utilité publique ou d'enquêtes publiques, au vu des délais très contraints et des éventuels retards susceptibles de survenir ?

M. Antoine Lefèvre. – J'ai quelques interrogations à la suite du rapport de l'inspection générale des finances, qui comportait un certain nombre de recommandations. Le diagnostic était plutôt inquiétant, mais vous nous avez expliqué comment vous aviez pu remédier aux risques de dérapage évoqués, à la fois sur le plan financier et s'agissant du calendrier de réalisation. Parmi les recommandations du rapport figurait un point concernant la réforme de la gouvernance : quelles améliorations avez-vous apporté sur ce point ? J'ai également une question concernant les délais administratifs, que vous avez évoqués avec le sujet de la DRAC et de l'archéologie : pensez-vous réellement pouvoir tenir les délais ? Enfin, pouvez-vous nous indiquer les grandes masses du dernier protocole financier qui a été évoqué ?

M. Didier Rambaud. – Merci tout d'abord aux trois intervenants, qui m'ont convaincu. Sur la question de l'héritage des installations sportives, l'histoire des jeux nous enseigne que cela a été chaque fois un échec. Je suis élu de l'Isère, j'ai grandi à Grenoble et je peux vous dire que tous les sites olympiques sont devenus des friches. Vous avez bien fait de mettre le doigt sur ce nouveau défi. Vous avez dit que les Jeux de Paris devaient être ceux de toute la France ; qu'est-ce que cela veut dire concrètement ? Peut-on, par exemple, envisager des entraînements délocalisés sur différents territoires du pays ? De quelle manière les territoires ultramarins vont-ils être associés aux jeux de Paris ?

M. Jean-François Husson. – Je m'associe aux remerciements de mes collègues. J'ai apprécié la présentation de Tony Estanguet, qui parle de projet en rupture, marqué de l'empreinte du développement durable. Les Français sont très attentifs au fait que nous devons éviter les dépenses somptuaires. Nous devons démontrer que ces dépenses permettront une consolidation et une modernisation des équipements dans les territoires. Je pense aussi qu'il pourrait être intéressant, dans une démarche nouvelle, de faire appel au bénévolat, qui compte énormément dans ce type d'événement fédérateur exceptionnel et permet d'obtenir des résultats qui ne soient pas uniquement la somme arithmétique des talents. Il faut faire appel à tout le monde : associations, entreprises, élus locaux, etc. C'est important, parce que le mouvement des jeux doit toucher le pays dans son ensemble, dans toutes ses composantes et toute sa force humaine.

Jusqu'à présent, toutes les prévisions budgétaires des dernières olympiades d'été – que ce soit Rio, Londres ou Pékin – se sont avérées largement inférieures à la réalité. Néanmoins, dans l'hypothèse où l'équation financière actuelle tiendrait la route, que deviendrait l'éventuel excédent ?

M. Claude Raynal. – Merci pour cette présentation. En simplifiant, il y a deux façons de voir les jeux Olympiques et Paralympiques. On peut d’abord voir cela comme un événement majeur pour la France, qui permet de donner l’image d’un pays capable de mener une manifestation de ce type, avec toutes les retombées positives que l’on peut en attendre. Il y a aussi une vision plus sportive des jeux, qui permettent de favoriser le sport pour tous, dans les territoires, et de relancer certains secteurs sportifs et plus généralement l’ensemble du sport. Je vous ai écouté défendre cette idée de mise en mouvement du pays. La question est de savoir comment parvenir à cette mise en mouvement : demander aux territoires de se mobiliser, comme vous l’avez évoqué, conduit aussi à une réflexion sur les moyens de travailler avec les régions sur le long terme, et pas seulement le temps des jeux. Je crois que vous y êtes attentifs.

Pour en revenir aux sujets strictement budgétaires, pouvez-vous nous indiquer si les budgets dont vous nous avez parlé sont calculés en euros courants ou en euros constants et, le cas échéant, selon quelle hypothèse d’inflation ? S’agissant de la méthode de suivi budgétaire, pouvez-vous nous indiquer la manière dont est fait le *reporting* et dont sont pris en compte d’éventuels dérapages ? Chaque opération doit être suivie de très près si l’on veut éviter des dérapages massifs. J’ai également une question sur les délais liés à la passation des marchés. Comment gérez-vous la contrainte temps, de sorte qu’elle ne prenne pas le dessus sur la contrainte prix ? Si l’on perd du temps sur la passation des marchés, on se retrouve ensuite pris au piège et l’on n’a plus le temps de passer par la méthode des lotissements, qui permet une meilleure mise en concurrence et des tarifs corrects. Quel type de marché envisagez-vous ? Êtes-vous plutôt sur la méthode des lotissements ou sur celle des marchés globaux ? Envisagez-vous de recourir à des partenariats public-privé ?

M. Philippe Dallier. – Malgré le caractère fédérateur et attractif des Jeux, notamment pour les jeunes, je me suis longtemps demandé si ce serait une bonne chose pour la France de les décrocher, au vu de la situation budgétaire du pays mais aussi des collectivités territoriales qui vont accueillir les sites olympiques, en particulier le département de la Seine-Saint-Denis, dont je suis sénateur. Maintenant que nous avons décroché les jeux, nous devons les réussir, mais il y a tout de même un certain nombre de questions, notamment budgétaires, qui se posent. Nous avons été surpris de découvrir, juste après l’annonce de l’obtention des jeux, que les coûts avaient été sous-estimés.

S’agissant spécifiquement de la problématique des transports, le surcoût du Grand Paris Express, qui est passé de 26 milliards à 35 milliards d’euros, va avoir des conséquences très directes pour la Seine-Saint-Denis. Les lignes desservant les sites olympiques, c’est-à-dire la partie nord du département, vont être réalisées en priorité, tandis que celles traversant la Seine-Saint-Denis du nord au sud ne seront pas achevées. Les lignes 15 et 16, qui vont desservir par exemple Clichy-sous-Bois et Montfermeil, vont être livrées en 2030 au lieu de 2024. On est un peu fatigués de l’arbre qui cache la forêt...

La Seine-Saint-Denis est le département le plus jeune de France, mais celui où il y a le moins d’équipements sportifs ! On nous dit qu’il va y avoir des équipements en héritage des jeux, mais il faut relativiser. Par exemple, la piscine d’Aulnay-sous-Bois va simplement remplacer un équipement existant, qui devait être rénové et a finalement fermé. Les jeux sont une bonne chose pour la rénovation des équipements, mais cela ne changera pas fondamentalement la situation des jeunes et du sport en Seine-Saint-Denis, où près de la moitié des élèves de sixième ne savent pas nager.

Concernant les risques financiers liés aux jeux, j'aimerais que l'on nous fournisse un tableau qui détaille, collectivité par collectivité, les engagements pris et les risques supportés. Je rappelle que la Seine-Saint-Denis est le département le plus endetté de la région Île-de-France, sans compter les partenariats public-privé souscrits pour construire les derniers collèges. La dette doit avoisiner les deux milliards d'euros. Ce département ne peut pas se permettre une autre tempête financière ! Pas plus que certaines communes du nord du département. Je souhaiterais donc avoir ce tableau qui nous permettrait de suivre ces risques et savoir à quoi se sont engagées chacune de ces collectivités.

Mme Fabienne Keller. – Je tiens tout d'abord à dire que nous sommes très fiers d'organiser les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024.

Je suis rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », plus précisément pour les sujets de transports, pour la commission des finances. Dans mon rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018, je pointais les tensions qui existent en matière de ressources humaines au sein de la Société du Grand Paris. Les ratios ne sont pas raisonnables, ils sont pires que ceux des lignes TGV les moins bien dotées ! C'est un sujet qu'il faut traiter maintenant. Certains chiffres sont inquiétants et notamment le fait qu'un quart des tunneliers d'Europe soient utilisés sur ce chantier. Ces chantiers souterrains sont particulièrement difficiles, j'en veux pour preuve l'incident survenu il y a quelques mois qui a bloqué le trafic du RER A. Il faudrait donc probablement revoir le plafond d'emplois de la Société du Grand Paris.

Par ailleurs, ces jeux dépassent Paris, c'est la France qui accueille le monde : quelle sera l'association des autres territoires ?

Enfin, plusieurs épreuves auront lieu sur un territoire dont nous connaissons tous la vulnérabilité : comment s'assurer qu'il va pouvoir profiter de la dynamique des jeux ? Nous savons bien qu'il faut accompagner les gens en compétence et que les clauses d'insertion qui figurent habituellement dans les marchés publics ne suffisent pas.

M. Nicolas Ferrand. – Le rapporteur général et Antoine Lefèvre m'ont interrogé sur la présence de nombreux maîtres d'ouvrages, qui pourrait faire courir des risques à ce chantier, risque pointé par le rapport des inspections générales. Je ne vais pas vous répondre que le fait d'avoir autant de maîtres d'ouvrages facilite les choses ; un seul maître d'ouvrage aurait été plus simple. Mais ceci reflète l'organisation décentralisée de notre République : chacun a sa compétence de par la loi et l'exerce.

De façon concrète, je peux dire que cela fonctionne. Il y a une véritable mobilisation des maîtres d'ouvrage pour atteindre l'objectif. En tout état de cause, la loi que vous avez votée prévoit qu'en cas de défaillance, la Solidéo peut se substituer au maître d'ouvrage concerné. Cette disposition législative devrait d'ailleurs être précisée dans le cadre du projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).

M. Jean Castex. – Je précise que la loi va devoir être modifiée sur plusieurs points, alors même que l'encre est encore fraîche, afin de tenir compte des observations des inspections générales.

M. Nicolas Ferrand. – L'ensemble des montants inscrits dans le protocole financier sont hors taxes et en euros de 2016 ; sauf pour l'État, dans ce cas les taxes sont comprises. Mais l'ensemble des cofinanceurs ont accepté, dans le cadre du protocole signé la

semaine dernière, que ces tableaux financiers soient actualisés fin 2020 ou début 2021. Nous disposerons alors des prix de l'essentiel des marchés publics et nous connaîtrons le niveau des recettes privées, issues des ventes de terrains par exemple. Le financement public correspond à l'écart entre ces recettes privées et les montants des marchés. Début 2021, nous adapterons le financement de chacun en fonction de la réalité et en proportion des apports prévus aujourd'hui. Je ne peux néanmoins pas vous garantir que nous atteindrons exactement un coût de 1,374 milliard d'euros, comme prévu aujourd'hui en euros constants.

M. Jean Castex. – Je crois qu'il faut relativiser le nombre important de maîtres d'ouvrage en les pondérant par le nombre projets portés, car chacun n'a pas le même poids : les principaux projets sont portés par la Solidéo. L'enveloppe n'est pas divisée en 29 parts égales !

J'insiste aussi sur le fait que nous parlons des investissements de la Solidéo, c'est-à-dire des investissements publics, mais qu'ils ne concernent pas uniquement les jeux ! Dès l'origine, nous avons souhaité que ces investissements bénéficient aussi aux territoires où ils sont implantés. Le village olympique sera converti en logements et en commerces à Saint-Denis par exemple. Dès lors qu'il s'agissait d'investissements pour les territoires, il était indispensable d'associer les collectivités territoriales et notamment l'échelon communal. Le paysage institutionnel est dès lors plus complexe, mais c'est justement pour éviter les « éléphants blancs », les équipements laissés à l'abandon. Tous les équipements seront reconvertis en équipements de proximité. Au-delà du nombre de maîtres d'ouvrage, il faut aussi prendre en compte le risque qu'aurait constitué le fait de ne pas associer les territoires et de se retrouver avec des équipements déconnectés de la réalité des territoires.

M. Tony Estanguet. – Je précise que pour la Solidéo les prix sont bien en euros 2016 ; tandis que pour le COJO, les prix sont en euros 2024, sur la base d'une hypothèse d'inflation annuelle de 1,24 %.

M. Nicolas Ferrand. – Nos chantiers concernent principalement des bâtiments : les risques liés aux travaux souterrains ne nous concernent donc pas vraiment. Nous constatons de façon cyclique qu'autour des élections municipales, il y a une baisse de la production de logements et donc en menant nos chantiers entre 2021 et 2023, nous espérons avoir des coûts de construction moins élevés. La ville de Paris, qui construit beaucoup, est plus pessimiste, du fait de la hausse importante observée en 2017, qui atteint 7 %.

M. Philippe Dallier. – **Tous les coûts explosent et ça ne va pas s'améliorer !**

M. Nicolas Ferrand. – **Nous verrons ce qu'il adviendra en 2020 et en 2021.** S'agissant des délais administratifs, nous avons bien cette question en tête. Nous travaillons sous l'égide de la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) et du préfet de la région d'Île-de-France sur plusieurs sujets. Tout d'abord, le décret déclarant opération d'intérêt national (OIN) le village olympique et le village des médias a été publié. Dès lors, la délivrance des actes est de la compétence du préfet. Dans ce cadre, nous travaillons avec les pompiers pour essayer de réduire la durée de délivrance des autorisations d'établissements pouvant recevoir du public (ERP), qui peuvent aller jusqu'à cinq mois voire huit mois. Dès lors que l'autorisation est délivrée par le préfet et qu'il y a déjà une instruction de l'État, les pompiers sont d'accord pour ramener ce délai à trois mois. Nous travaillons ainsi à réduire tous les délais administratifs.

Nous essayons également d'unifier le contentieux et plus précisément de faire basculer l'ensemble du contentieux administratif directement au niveau de la Cour administrative d'appel de Paris. Je ne vous cacherais pas que le calendrier est serré : s'il devait y avoir de nombreux contentieux, ce sera compliqué... Le calendrier actuel pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage aboutit au 30 septembre 2023, soit neuf mois avant le début effectif des jeux. Si on devait déborder de trois mois, cela irait encore, le COJO pourra accélérer ses propres travaux. Nous avons donc trois mois de marge sur trois ans de travaux. Ce délai est au demeurant assez large : en matière de logements et de grands équipements, on est souvent plutôt autour de deux ans. Nous avons essayé de nous donner le plus de marge temporelle possible.

S'agissant des marchés, pour les deux plus gros équipements, le centre aquatique olympique et la deuxième Arena de Paris, compte tenu des délais et de la complexité des objets à construire, nous recourons à des marchés globaux. Pour le centre aquatique, le marché sera initié soit fin juillet, soit début septembre prochains. Pour le reste on sera sur des investissements classiques car il s'agit de projets plus classiques, pour lesquels nous avons le savoir-faire. La maîtrise d'ouvrage est plus au point.

Sur le suivi budgétaire et le *reporting*, la Solidéo et les différents maîtres d'ouvrage contractualisent les crédits en trois étapes : à la fin des études préliminaires, au stade de l'avant-projet définitif, puis, une troisième fois lors de la dévolution effective du projet. Nous procédons ainsi parce qu'à ces trois étapes, on peut encore arrêter l'histoire, à mesure du processus d'apprentissage des problèmes. Si le conseil d'administration de la Solidéo qui regroupe l'ensemble des cofinanceurs considère qu'on sort de l'épure, on peut s'adapter.

M. Philippe Dallier. – Avez-vous encore le temps ?

M. Nicolas Ferrand. – Oui je le pense. Ce sont trois moments où le collectif que représente le conseil d'administration peut piloter le processus. Par ailleurs, on met en place un *reporting* sur une base mensuelle consolidée avec un point systématique sur les écarts aux prévisions apporté par chaque maître d'ouvrage. Nous avons mis en place un comité d'audit extérieur qui viendra fiabiliser les remontées d'information vers le conseil d'administration.

Le développement durable constitue un enjeu majeur. Nous arriverons après les jeux de Tokyo et nous savons que le Japon aura une volonté très ferme de montrer ses capacités en ce domaine. Nous serons comparés. À l'horizon de 2024, que proposerons-nous ? Il nous faut un projet entre les écoquartiers qu'on saura inventer en 2020 et la ville post-carbone de l'échéance 2050. C'est un défi que nous devons relever de proposer une étape intermédiaire d'autant que nous sommes une grande nation de constructeurs avec des champions internationaux, comme Bouygues ou Vinci par exemple, mais aussi de fournisseurs de services urbains, tels Veolia et Suez, ou encore d'exploitants de services de transports. Nous travaillons à définir ce que la France montrera en 2024, avec l'ensemble des partenaires, le cabinet du ministre de la transition énergétique Nicolas Hulot, les collectivités territoriales et les entreprises.

Il n'y aura pas de partenariats public-privé.

Sur le centre aquatique, c'est la métropole du Grand Paris qui porte la responsabilité en tant que maître d'ouvrage.

M. Tony Estanguet. – Je vais apporter quelques compléments. D’abord je dois préciser que nous avons dégagé une réserve de précaution de 10 % du budget prévisionnel. C’est dire notre prudence. J’insiste également sur le fait que notre stratégie n’est pas de choisir entre la célébration des jeux et l’héritage. Ces deux dimensions doivent avancer de concert. Il existe une enveloppe de 100 millions d’euros pour la rénovation d’équipements, notamment d’équipements sportifs de proximité. Sans les jeux, cette enveloppe n’aurait certainement pas été dégagée.

Pour l’héritage immatériel, la question est de remettre le sport et ses valeurs au centre de la société. Je me suis construit grâce au sport et je suis convaincu qu’il peut jouer un grand rôle positif pour les quartiers et les territoires. C’est pour cela que nous avons d’ores-et-déjà lancé un certain nombre de projets : la semaine olympique et paralympique à l’école en place depuis 2017, l’instauration d’une journée olympique le 23 juin de chaque année. Quand nous aurons récupéré les droits sur les labels olympique et paralympique, à partir du 1^{er} janvier 2019, nous initierons un certain nombre de nouveaux projets autour de l’idée d’héritage. Le COJO, aujourd’hui une petite équipe de trente personnes, y travaille. Cela pourra concerner la santé, le handicap, l’inclusion. Nous reviendrons vers vous avec ces priorités. Il y a une impatience sur ce point, mais nous ne manquerons pas ce rendez-vous.

Sur la dévolution d’éventuels bénéfices, je sens bien qu’il y a une certaine défiance. Mais je voudrais déjà rappeler que lors de l’exécution du budget de candidature qui était entourée de la même perplexité, nous avons rendu 5 millions d’euros. Si les jeux se soldent par des bénéfices, 80 % des bénéfices resteront dans le pays pour des projets de développement du sport. Le CIO dispose théoriquement, ce sont les statuts, de 20 % des droits sur d’éventuels bénéfices. Dans l’histoire, il ne les a jamais réclamés. Nous sommes sereins sur notre capacité à dégager des excédents.

M. Jean Castex. – Nous tenons à votre disposition le protocole accompagné d’un tableau comparant les recommandations des inspections avec les suites données. Après les travaux des inspections générales, la commande était assez claire. En phase de candidature, s’agissant des engagements des collectivités territoriales, je rappelle qu’il y a 1,5 milliard d’euros d’argent public sur un budget total de 7,7 milliards d’euros, dont 500 millions d’euros venant des collectivités territoriales. Chaque collectivité a été conduite à délibérer sur ces engagements. Nous devons veiller à ce que ces engagements ne soient pas minorés, ni non plus dépassés. Nous avons respecté ces orientations. Nous vous adresserons le détail des engagements de chaque collectivité. Vous verrez que ces engagements n’ont pas varié depuis le début du processus.

Sur les bénévoles, on en attend 50 000 sur les jeux Olympiques et 20 000 pour les jeux Paralympiques. Nous devons sécuriser ce bénévolat. Nous devons aussi assurer leur formation et leur représentativité. Ils doivent venir de tous les territoires.

En ce qui concerne encore les effets territoriaux vous savez que les délégations nationales réclament des centres de préparation des jeux dès 2020. À Londres, il y en a eu 300. Je ne doute pas que ces centres seront répartis sur l’ensemble du territoire.

L’État se mobilise fortement, en particulier le ministère de l’éducation nationale, qui est le plus réparti sur l’ensemble du territoire. Un recteur a été désigné pour inspirer la contribution du ministère. Ce sera un métier à temps plein. Nous prenons également des contacts prometteurs avec les grandes organisations représentatives d’élus territoriaux. Je suis certain qu’elles prendront des initiatives. Les jeux concerneront tout le territoire.

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

La réunion est close à 16 h 05.

Jeudi 21 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 13 h 50.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Exécution des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 14 h 50

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

Mardi 19 juin 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

**Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une
intégration réussie – Examen des amendements au texte de la commission**

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4		
Clauses d'exclusion et de cessation de la protection internationale et mesures administratives permettant leur mise en œuvre		
M. BUFFET, rapporteur	578	Adopté
Article 6		
Procédure devant la Cour nationale du droit d'asile		
M. BUFFET, rapporteur	580	Adopté
Article 16		
Modalités et régime juridique de la rétention administrative		
M. BUFFET, rapporteur	569	Adopté
Article 18		
Exécution des mesures d'éloignement prononcées pour des motifs de menace grave à l'ordre public à l'encontre de demandeurs d'asile		
M. BUFFET, rapporteur	577	Adopté
Article 19		
Retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour et autres mesures de contrôle		
M. BUFFET, rapporteur	571	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 19 bis Élargissement du champ d'application et prononcé obligatoire de la peine d'interdiction du territoire français		
M. BUFFET, rapporteur	576	Adopté
Article 24 Unification du régime des documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs et dispositions spécifiques à Mayotte		
M. BUFFET, rapporteur	581	Adopté
Article 26 quater Création d'un fichier national biométrique des étrangers déclarés majeurs à l'issue de leur évaluation par un département		
M. BUFFET, rapporteur	579	Adopté
Article 29 Renforcement des conditions de délivrance des titres de séjour « ICT »		
M. BUFFET, rapporteur	572	Adopté
Article 32 Sécurisation du droit au séjour des victimes de violences conjugales, des victimes de mariages forcés bénéficiant d'un ordonnance de protection et des victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme		
M. BUFFET, rapporteur	573	Adopté
Article 34 Diverses coordinations		
M. BUFFET, rapporteur	574	Adopté
Article 35 Coordinations relatives aux titres de séjour et aux mesures d'éloignement		
M. BUFFET, rapporteur	570	Adopté
Article 41 Modalités d'entrée en vigueur		
M. BUFFET, rapporteur	575	Adopté

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité		
Mme ASSASSI	2	Défavorable
Motion tendant à opposer la question préalable		
M. SUEUR	1 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel avant l'article 1^{er} A		
M. SUEUR	446 rect.	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 1^{er} A Débat annuel sur les orientations de la politique migratoire		
Mme ASSASSI	23 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	502	Défavorable
M. LECONTE	177 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MEURANT	153 rect.	Défavorable
Mme DI FOLCO	167 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MOHAMED SOILIH	60 rect.	Favorable
Mme DI FOLCO	168	Favorable
Mme DI FOLCO	169	Favorable
M. LECONTE	179 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. LECONTE	180 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. LECONTE	178 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. ARNELL	515	Favorable si rectifié
M. RAVIER	496	Défavorable
M. RAVIER	497	Défavorable
M. LECONTE	181 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. LECONTE	182 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er} A		
M. ASSOULINE	404 rect.	Défavorable
Article 1^{er} (Supprimé) Conditions de délivrance de la carte de séjour pluriannuelle aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux apatrides ainsi qu'aux membres de leur famille		
Mme ASSASSI	5	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	184 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	416	Défavorable
M. BARGETON	435 rect.	Défavorable
M. ARNELL	516	Défavorable
M. YUNG	172 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er} (Supprimé)		
M. LECONTE	185 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
M. LECONTE	187 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Article 2 Délivrance de la carte de résident aux bénéficiaires d'une protection internationale et aux membres de leur famille		
M. LECONTE	186 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	417	Défavorable
M. RICHARD	437	Défavorable
M. LECONTE	188 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 3 Réunification familiale des personnes protégées - Protection des mineurs contre les risques de mutilation sexuelle		
Mme EUSTACHE-BRINIO	452 rect.	Favorable
Mme ASSASSI	34	Défavorable
M. POADJA	128	Défavorable
M. LECONTE	189 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RICHARD	512 rect.	Défavorable
M. KAROUTCHI	58 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MALHURET	84	Favorable
M. LECONTE	190 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SUEUR	375 rect.	Défavorable
M. LECONTE	192 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MARIE	191 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels avant l'article 4		
M. LECONTE	193 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme BENBASSA	119 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Clauses d'exclusion et de cessation de la protection internationale et mesures administratives permettant leur mise en œuvre		
M. ARNELL	517	Défavorable
Mme BENBASSA	35 rect.	Défavorable
M. LECONTE	194 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MALHURET	85	Demande de retrait
M. MEURANT	156 rect.	Demande de retrait
M. LECONTE	195 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	196 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. MALHURET	86	Demande de retrait
M. LECONTE	197 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme ASSASSI	36	Demande de retrait
M. LECONTE	198 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 5 Procédure devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides		
Mme BENBASSA	6	Défavorable
Mme BENBASSA	43 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	411 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
Mme ASSASSI	38	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	553	Défavorable
M. LECONTE	199 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme BENBASSA	120 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	41 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	333 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. LECONTE	334 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. POADJA	129	Demande de retrait
M. ARNELL	519	Défavorable
M. LECONTE	212 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POADJA	133	Demande de retrait
M. ARNELL	518	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BENBASSA	39 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	40 rect.	Défavorable
M. LECONTE	200 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	203 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	42	Défavorable
M. LECONTE	201 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	408	Défavorable
M. RAVIER	458 rect.	Défavorable
M. LECONTE	206 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ANTISTE	92	Défavorable
M. LECONTE	204 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	202 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	554	Défavorable
M. POADJA	130	Demande de retrait
M. LECONTE	205 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Mme Nathalie GOULET	410	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	555	Demande de retrait
M. POADJA	139	Demande de retrait
M. LECONTE	207 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POADJA	131	Demande de retrait
M. LECONTE	208 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	209 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. POADJA	132	Demande de retrait
M. LECONTE	210 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	211 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	213 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POADJA	134	Demande de retrait
M. POADJA	135	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 5		
M. LECONTE	335 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	37 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	336 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. LECONTE	337 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POADJA	140 rect.	Défavorable
M. LECONTE	338 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
Mme ASSASSI	62 rect.	Demande de retrait
Mme ROSSIGNOL	412 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. MALHURET	87 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	124 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RAVIER	459 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 6 Procédure devant la Cour nationale du droit d'asile		
Le Gouvernement	418	Défavorable
Mme ASSASSI	45 rect.	Défavorable
M. RICHARD	434	Demande de retrait
M. LECONTE	214 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	409	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	556	Défavorable
M. LECONTE	215 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	414	Défavorable
M. MARIE	216 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	520	Défavorable
Mme ASSASSI	44	Défavorable
M. LECONTE	217 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	557	Défavorable
M. ARNELL	521	Défavorable
M. LECONTE	218 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 6		
M. LECONTE	339 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	377 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 6 bis A Décision définitive de rejet de la demande d'asile valant obligation de quitter le territoire français		
Mme BENBASSA	8	Défavorable
M. LECONTE	219 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	419	Défavorable
M. RICHARD	443 rect.	Défavorable
M. ARNELL	522	Défavorable
Article additionnel avant l'article 7		
M. LECONTE	351 rect.	Défavorable
Article 7 Choix de la langue utilisée lors de la procédure et demande d'asile conjointe pour les parents et leurs enfants mineurs		
M. LECONTE	378 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	220 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MARIE	221 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	222 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	223 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	224 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	354 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. ARNELL	523	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	568	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	355 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme Maryse CARRÈRE	558	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	57 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. LECONTE	350 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	559	Défavorable
Mme ASSASSI	46 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Sylvie ROBERT	352 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	225 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	226 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	524	Favorable si rectifié
Articles additionnels après l'article 7		
Mme Catherine FOURNIER	400	Demande de retrait
M. LECONTE	227 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 7 bis (Supprimé) Accroissement de sept à quinze jours du délai de recours contre une décision de transfert vers un autre État européen au titre du règlement « Dublin III »		
Mme BENBASSA	121	Défavorable
M. LECONTE	228 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	525	Défavorable
Article 8 Droit au maintien sur le territoire national en cas de rejet d'une demande d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides		
Mme BENBASSA	9	Défavorable
M. LECONTE	229 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	560	Défavorable
M. ANTISTE	93	Défavorable
M. MARIE	230 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	561	Défavorable
M. KAROUTCHI	56 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	562	Défavorable
M. LECONTE	231 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	232 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	233 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 8 bis Représentation des collectivités territoriales au conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)		
M. KARAM	442	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 9 Conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile		
Mme BENBASSA	10	Défavorable
M. LECONTE	234 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RETAILLEAU	386	Défavorable
M. MEURANT	157 rect.	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	357 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. RETAILLEAU	387	Favorable
M. LECONTE	235 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	122 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ROSSIGNOL	236 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme BENBASSA	123 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	563	Demande de retrait
Le Gouvernement	420	Défavorable
Mme ASSASSI	65 rect.	Défavorable
M. LECONTE	240 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	242 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	241 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	244 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	243 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	358 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme de la GONTRIE	359 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. ARNELL	526	Demande de retrait
Mme ASSASSI	63 rect.	Défavorable
Mme de la GONTRIE	360 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	66 rect.	Défavorable
M. LECONTE	237 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RICHARD	439	Défavorable
Mme BERTHET	103 rect.	Favorable
Mme ASSASSI	64 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	238 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	564	Défavorable
M. LECONTE	245 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	246 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. KAROUTCHI	47 rect.	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	247 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	248 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	361 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	507	Favorable
M. ASSOULINE	403 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 9 bis		
M. RAVIER	484 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	113 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	407 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MEURANT	164 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	401 rect.	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILIH	30 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MOHAMED SOILIH	31 rect. <i>bis</i>	Favorable
Articles additionnels avant l'article 10 AA		
Mme PUISSAT	394	Sagesse
M. RAVIER	488 rect.	Défavorable
M. RAVIER	491 rect.	Défavorable
Article 10 AA Transformation de l'aide médicale d'État (AME) en aide médicale d'urgence (AMU)		
Mme ASSASSI	118	Défavorable
M. LECONTE	249 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	421	Défavorable
M. de BELENET	448 rect.	Défavorable
M. ARNELL	527	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Henri LEROY	145 rect.	Favorable
Articles additionnels après l'article 10 AA		
M. KAROUTCHI	78 rect.	Favorable
Mme Laure DARCOS	29 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Article 10 A Régime juridique applicable aux refus d'entrée sur le territoire notifiés aux frontières terrestres		
M. LECONTE	250 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 10 B Périmètre de non-admission sur le territoire national		
M. ASSOULINE	251 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 10 Vidéo-audience et traitement des appels irrecevables dans le contentieux de la non admission		
Mme ASSASSI	15 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	68 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MARIE	253 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	255 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	252 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	363 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	451 rect.	Demande de retrait
Article 10 bis Délai d'appel et maintien à la disposition de la justice en zone d'attente		
M. ARNELL	528	Défavorable
M. LECONTE	256 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 10 bis		
M. SUEUR	445 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ANTISTE	94 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	24 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	254 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Article 10 ter Contrôles effectués dans le cadre des procédures de « refus d'entrée »		
M. RICHARD	449	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 10 <i>quater</i> Allongement de la condition de séjour sur le territoire français pour bénéficier d'un regroupement familial		
M. LECONTE	257 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	422	Défavorable
M. RICHARD	450 rect.	Défavorable
M. RAVIER	492 rect.	Défavorable
M. MEURANT	158 rect.	Défavorable
M. MEURANT	159 rect.	Défavorable
M. MEURANT	160 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 11 A Conditionnalité de la délivrance des visas de long séjour		
M. LECONTE	258 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. de BELENET	453	Défavorable
M. ARNELL	529	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 A		
M. KAROUTCHI	52 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 11 Modalités d'éloignement des étrangers : renforcement des OQTF et précision de la notion de « risque de fuite »		
Mme BENBASSA	11	Défavorable
Mme ASSASSI	69 rect.	Défavorable
M. RAVIER	461	Défavorable
M. LECONTE	259 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	260 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	261 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	262 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	263 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	264 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	265 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 11		
M. RAVIER	462	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 11 bis Réduction de 30 à 7 jours du délai de départ volontaire pouvant assortir une OQTF		
M. LECONTE	266 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RICHARD	500	Défavorable
Article 12 Procédure administrative et contentieuse de l'éloignement		
M. LECONTE	267 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ASSOULINE	356 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	268 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RAVIER	463 rect.	Défavorable
M. LECONTE	270 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	271 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	143 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	146	Favorable
M. LECONTE	353 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 12		
M. LECONTE	272 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 14 Surveillance de l'étranger sous OQTF avec délai de départ volontaire		
Mme BENBASSA	12	Défavorable
M. LECONTE	273 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 15 Extension de l'interdiction de circulation sur le territoire français à certains étrangers non européens		
Mme ASSASSI	16 rect.	Défavorable
M. MEURANT	155 rect.	Défavorable
M. RAVIER	464 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 15		
M. RAVIER	465 rect.	Défavorable
M. KAROUTCHI	53 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	54 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. RAVIER	466	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. Henri LEROY	141 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Article 15 bis Information des organismes de sécurité sociale concernant les mesures d'éloignement ou de transfert prises par les préfets		
M. ARNELL	530	Défavorable
M. RETAILLEAU	392	Favorable
Article 15 ter Interdiction du placement en rétention des mineurs isolés		
M. ARNELL	531 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	25	Défavorable
M. LECONTE	274 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. de BELENET	432	Défavorable
M. ARNELL	533 rect.	Défavorable
M. ARNELL	534 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 15 quater Encadrement du placement en rétention des mineurs accompagnant leur famille		
Mme BENBASSA	26 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	423	Défavorable
M. de BELENET	501 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	532	Défavorable
Article additionnel après l'article 15 quater		
M. de BELENET	430 rect.	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
Article 16 Modalités et régime juridique de la rétention administrative		
Mme BENBASSA	125 rect.	Défavorable
M. ARNELL	537	Défavorable
M. LECONTE	275 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	503	Défavorable
M. ARNELL	536	Défavorable
M. LECONTE	269 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	105	Défavorable
M. JOMIER	364 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	283 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	365 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. JOMIER	276 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	282 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	424	Défavorable
M. LECONTE	277 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	279 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ASSOULINE	406 rect.	Défavorable
M. LECONTE	280 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. JOMIER	455 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	70 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	71	Défavorable
M. LECONTE	278 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RAVIER	467	Défavorable
M. LECONTE	281 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	565	Défavorable
M. Henri LEROY	142 rect.	Demande de retrait
Article 16 bis Accessibilité des lieux de rétention		
Le Gouvernement	429	Favorable
Article additionnel après l'article 16 ter		
M. JOMIER	456 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Article 17 Modalités de l'assignation à résidence de longue durée		
Mme BENBASSA	13	Défavorable
M. RAVIER	468	Défavorable
M. RAVIER	469	Défavorable
Mme ASSASSI	72 rect.	Favorable
Article 17 ter (Supprimé) Durée de validité de l'ordonnance autorisant une visite domiciliaire		
Mme BENBASSA	126	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	284 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BARGETON	508	Favorable
Article 18 Exécution des mesures d'éloignement prononcées pour des motifs de menace grave à l'ordre public à l'encontre de demandeurs d'asile		
Mme ASSASSI	17 rect.	Défavorable
M. RAVIER	470	Défavorable
Article 19 Retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour et autres mesures de contrôle		
Mme BENBASSA	14	Défavorable
Mme ASSASSI	106 rect.	Défavorable
M. LECONTE	285 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ASSOULINE	373 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	286 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ASSOULINE	287 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	107	Défavorable
M. LECONTE	288 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	538	Défavorable
M. LECONTE	340 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	289 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	290 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	148	Retiré
Mme ASSASSI	104 rect.	Défavorable
M. RICHARD	567	Avis du Gouvernement
Articles additionnels après l'article 19		
Mme Catherine FOURNIER	398	Demande de retrait
Mme Catherine FOURNIER	399	Demande de retrait
M. MEURANT	154 rect.	Défavorable
M. RAVIER	471 rect.	Défavorable
M. LECONTE	341 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BRISSON	175	Demande de retrait
Mme Catherine FOURNIER	397	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 19 bis A		
Sanctions pénales applicables aux étrangers méconnaissant une mesure d'éloignement		
M. LECONTE	291 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Article 19 bis		
Élargissement du champ d'application et prononcé obligatoire de la peine d'interdiction du territoire français		
Le Gouvernement	425	Défavorable
M. BRISSON	176	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 19 bis		
M. Henri LEROY	144 rect.	Demande de retrait
Article 19 ter (Supprimé)		
Adaptation du délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers		
Mme BENBASSA	22	Défavorable
M. LECONTE	292 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ANTISTE	95	Défavorable
Le Gouvernement	504	Défavorable
M. AMIEL	381 rect.	Défavorable
M. ARNELL	539	Défavorable
M. RAVIER	472 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 19 ter (Supprimé)		
M. LECONTE	366 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 19 quater		
M. RAVIER	473	Défavorable
M. RAVIER	474	Défavorable
M. RAVIER	475	Défavorable
M. GRAND	80	Demande de retrait
M. LECONTE	293 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	108 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 20		
M. ASSOULINE	405 rect.	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. LECONTE	367 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 20 Extension du « passeport talent »		
Mme LABORDE	540	Demande de retrait
M. RAVIER	476	Défavorable
M. RETAILLEAU	390	Sagesse
M. CAPUS	89	Demande de retrait
M. COLLIN	541	Demande de retrait
M. RAVIER	477	Défavorable
Article 21 Titres de séjour des étudiants – Chercheurs et étudiants souhaitant prolonger leur séjour en France		
M. RICHARD	510 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	110	Défavorable
M. RAVIER	478	Défavorable
Mme LEPAGE	374 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. RETAILLEAU	391	Favorable
M. RETAILLEAU	389	Favorable
Article additionnel après l'article 21		
M. LECONTE	342 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 21 <i>bis</i>		
Mme DOINEAU	436 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Article 22 Carte de séjour temporaire pour les jeunes au pair		
Mme ASSASSI	109	Demande de retrait
Article 23 Regroupement de la demande d'asile et de l'admission au séjour à un autre titre		
Mme ASSASSI	18	Défavorable
M. RAVIER	479	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	566	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	294 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	73 rect.	Défavorable
M. JOMIER	368 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 24 Unification du régime des documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs et dispositions spécifiques à Mayotte		
M. MOHAMED SOILIH	32	Demande de retrait
M. LECONTE	295 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. LECONTE	296 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	297 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article 26 bis A Renforcement du contrat d'intégration républicaine		
M. MEURANT	161 rect.	Demande de retrait
Mme Sylvie ROBERT	371 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. IACOVELLI	372 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article 26 bis B Exigences linguistiques pour la délivrance des titres de séjour et les naturalisations		
M. LECONTE	330 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	542	Défavorable
Article 26 bis Régime de l'autorisation de travail des demandeurs d'asile majeurs et des mineurs non accompagnés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation		
M. RAVIER	480 rect.	Défavorable
M. LECONTE	298 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	74	Défavorable
M. CAPUS	88	Défavorable
M. AMIEL	382 rect.	Défavorable
M. POADJA	136	Défavorable
M. LECONTE	299 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	300 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 26 bis		
M. ARNELL	547	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 26 <i>ter</i> (Supprimé) Régime de l'autorisation de travail des demandeurs d'asile majeurs et des mineurs non accompagnés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation		
M. LECONTE	331 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BARGETON	511	Défavorable
M. ARNELL	543	Défavorable
Articles additionnels après l'article 26 <i>ter</i> (Supprimé)		
Mme DOINEAU	101 rect.	Demande de retrait
M. LECONTE	343 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme DOINEAU	99 rect.	Favorable
Mme DOINEAU	100 rect.	Avis du Gouvernement
Article 26 <i>quater</i> Création d'un fichier national biométrique des étrangers déclarés majeurs à l'issue de leur évaluation par un département		
Mme ASSASSI	27 rect.	Défavorable
M. AMIEL	499 rect.	Défavorable
M. LECONTE	332 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	544	Défavorable
Mme IMBERT	81 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 26 <i>quater</i>		
Mme DOINEAU	102 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. LECONTE	302 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	301 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	362 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. LECONTE	303 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme IMBERT	82 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme DEROMEDI	395	Favorable
M. LECONTE	345 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	346 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme MORHET-RICHAUD	396	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 27 Habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder à une nouvelle codification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, fusionner les cartes de séjour « salarié » et « travailleur temporaire » et simplifier le régime des autorisations de travail		
Mme ASSASSI	19	Défavorable
Le Gouvernement	505	Défavorable
Article additionnel après l'article 27		
M. LECONTE	309 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Articles additionnels avant l'article 28		
M. MEURANT	162 rect.	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	55 rect. <i>ter</i>	Favorable
M. KAROUTCHI	59 rect. <i>ter</i>	Avis du Gouvernement
M. MALHURET	83	Avis du Gouvernement
M. MEURANT	163 rect.	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	304 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	305 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 28 Renforcement des conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire « visiteur »		
Mme BENBASSA	20	Défavorable
M. ASSOULINE	306 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 29 Renforcement des conditions de délivrance des titres de séjour « ICT »		
M. LECONTE	307 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	308 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 30 Lutte contre les reconnaissances frauduleuses du lien de filiation		
Mme BENBASSA	21	Défavorable
M. LECONTE	310 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ARNELL	545	Défavorable
M. LECONTE	347 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	348 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. ANTISTE	96	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 30		
M. SUEUR	444 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	393 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. KAROUTCHI	49 rect. <i>ter</i>	Favorable
Article 31 Modalités de l'échange d'informations médicales pour la procédure « étrangers malades » – Motivation spéciale de la décision du préfet		
M. RAVIER	482 rect.	Défavorable
M. MEURANT	152	Favorable
M. LECONTE	311 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 31		
M. LECONTE	312 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 32 Sécurisation du droit au séjour des victimes de violences conjugales, des victimes de mariages forcés bénéficiant d'un ordonnance de protection et des victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme		
M. RAVIER	483	Défavorable
Mme LEPAGE	317 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme ROSSIGNOL	313 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	112	Avis du Gouvernement
Mme ROSSIGNOL	314 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
Mme LEPAGE	315 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 32		
M. LECONTE	316 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 33 (Supprimé) Extension du bénéfice du renouvellement de plein droit de la carte de séjour temporaire en cas de violences familiales		
Mme ASSASSI	75	Défavorable
Le Gouvernement	427 rect.	Sagesse
Mme BENBASSA	76 rect.	Demande de retrait
M. YUNG	498	Demande de retrait
M. ARNELL	546	Demande de retrait
M. LECONTE	318 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 33 (Supprimé)		
M. LECONTE	319 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	320 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Article 33 bis (Supprimé) Contenu et date de dépôt du rapport annuel sur la situation des étrangers en France		
M. LECONTE	183 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. de BELENET	457	Demande de retrait
Le Gouvernement	506	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILHI	61 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	114	Défavorable
Articles additionnels après l'article 33 bis (Supprimé)		
Mme ASSASSI	77 rect.	Défavorable
M. RAVIER	494 rect.	Défavorable
M. LECONTE	376 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. POADJA	137	Demande de retrait
M. POADJA	138	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. KAROUTCHI	50 rect.	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	51 rect.	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	48 rect. <i>quater</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 33 ter A Conditions de l'admission exceptionnelle au séjour		
Mme ASSASSI	28	Défavorable
M. LECONTE	321 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	426	Défavorable
M. ARNELL	552	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 33 ter A		
Mme ASSASSI	115 rect.	Défavorable
M. RETAILLEAU	388	Favorable
M. SUEUR	447 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 33 ter Admission exceptionnelle au séjour des personnes accueillies dans des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires		
Le Gouvernement	149	Favorable
M. RICHARD	440 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 33 ter		
M. RAVIER	489	Défavorable
M. RAVIER	490	Défavorable
Mme de la GONTRIE	370 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. MEURANT	166 rect.	Défavorable
M. MEURANT	165 rect.	Irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution
M. RAVIER	485	Défavorable
M. RAVIER	486	Défavorable
M. RAVIER	487	Défavorable
M. RAVIER	493	Défavorable
Article 33 quater (Supprimé) Refus de scolarisation d'un mineur étranger		
Mme LEPAGE	322 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. BARGETON	454 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 33 quater (Supprimé)		
M. YUNG	174 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SUEUR	369 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. YUNG	173 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	344 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. YUNG	171 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. YUNG	170 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel avant l'article 34		
M. RAVIER	495	Défavorable
Article 34 Diverses coordinations		
M. LECONTE	323 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 34 bis (Supprimé) Présomption de continuité du droit au séjour		
M. LECONTE	324 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 34 bis (Supprimé)		
M. CAMBON	97 rect. <i>quater</i>	Favorable
Le Gouvernement	151 rect.	Favorable
Article 35 Coordinations relatives aux titres de séjour et aux mesures d'éloignement		
M. MARIE	325 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Article 36 (Supprimé) Coordinations au sein du code de la sécurité sociale		
M. LECONTE	326 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Le Gouvernement	428	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILIH	509 rect.	Demande de retrait
Article additionnel avant l'article 38		
Mme ASSASSI	116 rect.	Défavorable
Article 38 Diverses coordinations outre-mer		
M. LECONTE	349 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	327 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LECONTE	328 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	117 rect.	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILIH	33	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 38		
M. CAPUS	90	Défavorable
Article 39 Habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder à des coordinations outre-mer		
M. LECONTE	329 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 39		
M. KARAM	441	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 42 Prise en compte des migrations climatiques		
M. ARNELL	548	Défavorable
Articles additionnels après l'article 42		
Le Gouvernement	150	Défavorable
Mme LABORDE	551	Défavorable
Mme LABORDE	549	Défavorable
Mme LABORDE	550	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
M. LECONTE	379 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	79 rect.	Défavorable

La réunion est close à 10 h 15.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

**Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes –
Présentation par Mmes Annick Billon, Laure Darcos et Laurence Rossignol,
co-rapporteuses, de l'avis de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité
des chances entre les hommes et les femmes**

M. Philippe Bas, président. – Merci à Mmes Billon, Rossignol et Darcos de nous avoir rejoints ce matin. La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a réalisé un travail important après le vote au Sénat, à l'unanimité moins trois voix, de la proposition de loi de Mme Marie Mercier. La délégation a dégagé une certaine convergence avec les travaux de notre commission des lois, notamment sur la prévention des crimes et délits sexuels sur les mineurs, l'accompagnement précoce des victimes ou la prescription. Son travail féconde nos réflexions !

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, co-rapporteuse. – Notre délégation a centré ses travaux, depuis le début de cette session, sur les violences faites aux femmes. Ce sujet a été placé au cœur de l'actualité par des affaires judiciaires que chacun a présentes à l'esprit, mais aussi par le mouvement *MeToo* et la réflexion qu'il a encouragée sur l'ampleur de comportements relevant de violences sexuelles ou du sexisme dans de nombreux pays et dans tous les aspects de la vie des femmes. La délégation lui a donc consacré un rapport d'information, qu'elle a adopté à l'unanimité le 12 juin dernier. Elle a également adopté, le

14 juin, un second rapport d'information, sur le projet de loi qui nous réunit ce matin. Les conclusions de ces deux documents convergent, et certaines de leurs recommandations se traduiront par le dépôt d'amendements au projet de loi par des membres de la délégation.

Ces deux rapports reflètent ce que nous avons appris en auditionnant, de novembre à mars, les associations, les acteurs de la lutte contre les violences, les professionnels de la justice et les victimes. Des membres du groupe de travail de votre commission ont assisté à certaines d'entre elles, de même que nous avons pu suivre les travaux ambitieux de ce groupe, que vous avez mis en place dès le mois d'octobre 2017. D'ailleurs, nos analyses rejoignent largement celles de votre groupe de travail et la proposition de loi qui en a constitué la traduction juridique. Nous partageons en tout cas un même objectif : mieux protéger les enfants des prédateurs sexuels. Nous nous rejoignons aussi sur l'importance cruciale de la prévention en matière de violences.

Aussi notre rapport soutient-il plusieurs articles du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, qui reprennent explicitement des dispositions de votre proposition de loi. Parmi les mesures concernées figurent l'allongement du délai de prescription pour accompagner la libération de la parole des victimes de violences sexuelles ; l'aggravation des peines en cas d'atteinte sexuelle commise sur des mineurs de moins de quinze ans, comme le prévoit la nouvelle rédaction de l'article 227-25 du code pénal, pour que l'atteinte sexuelle soit passible de sept ans d'emprisonnement au lieu de cinq ; les circonstances aggravantes en cas de non-dénonciation de faits de violences sur des mineurs de quinze ans ; l'extension de la surqualification pénale d'inceste aux cas de viol commis sur une personne majeure.

En outre, nous préconisons d'introduire dans le projet de loi des dispositions reprenant des articles de votre proposition de loi. C'est le cas de la reconnaissance de l'amnésie traumatique comme obstacle insurmontable à la mise en œuvre de l'action publique, introduite sur l'initiative de François-Noël Buffet, et de la demande d'un rapport sur les orientations de la politique de protection des mineurs contre les violences sexuelles. J'ai déposé des amendements dans ce sens.

Toujours dans le domaine de la prévention, nous avons constaté une convergence entre la délégation et la commission des lois sur l'application effective, de l'école au lycée, des trois séances annuelles d'éducation à la sexualité prévues par l'article L. 312-16 du code de l'éducation. Il s'agit pour la délégation d'une recommandation récurrente, car tout est dans la prévention, mais celle-ci n'a malheureusement jamais été suivie d'effet. Nous nous réjouissons de notre convergence avec la commission des lois sur ce sujet essentiel pour la prévention des violences faites aux femmes.

L'un de nos amendements revoit justement la rédaction de la section du code de l'éducation dans laquelle s'inscrit l'éducation à la sexualité, aux côtés de thématiques aussi diverses que l'information sur l'égalité entre les hommes et les femmes, la sensibilisation aux réalités de la prostitution, les dangers de l'alcoolisation du fœtus, l'apprentissage des gestes de premiers secours et l'information sur les dons d'organe aux fins de greffe. Cet ensemble est devenu, au fil des constructions législatives successives, un peu confus. L'article L. 312-16, relatif à l'éducation à la sexualité, a ainsi été étendu à l'apprentissage des gestes de premiers secours, sans que l'on comprenne quel est le lien entre les deux domaines.

Nous proposons donc une réécriture globale de cette section, qui doit selon nous passer par une fusion de l'éducation à la sexualité et de ce qui relève actuellement des séances d'information consacrées à l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous constatons en effet

que les séances d'éducation à la sexualité, quand elles existent, sont centrées sur la prévention des maladies sexuellement transmissibles (MST) et des grossesses non désirées, ce qui est certes important, mais ne permet pas de contrer l'influence de la pornographie sur nos enfants. Là encore, nous avons constaté avec satisfaction que nos constats sur la pornographie, que nous formulons en vain depuis 2014, rejoignent les conclusions de votre groupe de travail. Nous ne devons pas accepter que la pornographie fasse l'éducation sexuelle de nos enfants. C'est un véritable enjeu de société. Dans cette logique, nous sommes convaincus que, pour jouer son rôle, l'éducation à la sexualité doit intégrer la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Un autre de nos amendements concerne l'agissement sexiste, que nous préférons à l'outrage sexiste prévu par l'article 4 du projet de loi. L'agissement sexiste existe dans le code du travail. Notre souhait est que, comme pour le harcèlement sexuel, il y ait une cohérence entre les deux codes à l'égard de comportements qui existent dans la vie professionnelle, mais ne s'y limitent pas. L'idée de ce délit autonome, qui serait dérivé de l'agissement sexiste, a été inspirée par un constat effectué dans le cadre de notre rapport d'information sur le thème « Femmes et laïcité ». Il s'agissait de femmes qui subissent des gestes tels que le refus de leur serrer la main ou la récusation de leur autorité. Il nous a semblé que l'injure et la discrimination n'étaient pas adaptées à ces gestes qui constituent de graves atteintes à la dignité des femmes, et qui menacent nos valeurs d'égalité et de mixité. Ce délit nous paraît mériter mieux que les contraventions prévues par l'article 4 du projet de loi.

Un autre amendement vise à combler une lacune de notre législation à l'article du code de la sécurité intérieure qui permet la dissolution des associations et groupements de fait.

La provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de l'origine ou de la religion d'une personne permet d'ores et déjà de dissoudre une association qui diffuserait de tels messages. Or l'appel à la haine, à la discrimination ou à la violence à raison du sexe ne figure pas dans cet article.

Une extension de ce type a déjà eu lieu concernant l'injure. Compte tenu de la gravité des messages haineux contre les femmes qui se développent sur les réseaux sociaux ou certaines plateformes numériques, il nous a paru utile de modifier cette disposition législative, car le monde associatif n'est pas à l'abri de telles dérives.

Enfin, la délégation soutient plusieurs mesures introduites dans le projet de loi par l'Assemblée nationale, qui répondent à des préoccupations que nous avons exprimées dans le rapport d'information intitulé *Prévenir et combattre les violences faites aux femmes : un enjeu de société*. Il s'agit de la disposition introduite à l'article 2, qui modifie la définition du viol prévue par le code pénal, pour permettre de réprimer comme un viol des actes dans lesquels la pénétration est commise non pas seulement « sur » la personne d'autrui, mais aussi « avec » celle-ci, comme dans le cas de fellations imposées ; de la disposition introduite à l'article 3, qui complète les circonstances aggravantes associées aux délits de harcèlement sexuel et moral, pour y intégrer l'utilisation de moyens de communication électronique ; de l'article 3 *bis*, qui crée de nouvelles circonstances aggravantes en cas de violences commises au sein des couples dits non-cohabitants, en cas de violences commises en présence d'enfants et lorsque le harcèlement sexuel est imputable à un ascendant ou à une personne ayant autorité de droit ou de fait sur la victime, ou bien s'il est dû au conjoint ou au partenaire de celle-ci.

Nous sommes également favorables aux articles 2 *bis* A et 2 *bis* B, qui proposent des mesures en vue de renforcer la prévention des violences faites aux femmes handicapées,

qui est un sujet de préoccupation important pour la délégation. La délégation souhaite donc que ces dispositions soient conservées dans le projet de loi qui sera voté par le Sénat.

Mme Laure Darcos, co-rapporteuse. – Notre travail a duré sept mois et fut très fructueux. Nous en avons tous voté des deux mains les conclusions, y compris les membres du groupe Les Républicains. Nous avons toutefois décidé de déposer des amendements par groupe politique. Sur l'article 2, n'étant pas pénaliste, j'ai beaucoup réfléchi et me suis ralliée, en toute bonne foi, à la proposition, soutenue par la délégation aux droits des femmes, de fixer un seuil à treize ans. Avant cet âge, il n'y a pas la moindre discussion à avoir sur la maturité et le discernement : c'est à un enfant qu'on a affaire, même si le corps peut être celui d'un adolescent. Toutefois, après de longues discussions avec Mme Mercier et M. Bas, les membres de la délégation du groupe Les Républicains se trouvent dans une situation plus inconfortable et, si nous ne parvenons pas à trouver un consensus avec la commission des lois, c'est à la position de la commission que j'encouragerais les membres du groupe Les Républicains de la délégation à se rallier.

Mme Annick Billon, co-rapporteuse. – Merci pour cette franchise. Je ne suis pas non plus pénaliste, mais la délégation a organisé de nombreuses auditions et tables rondes et effectué plusieurs visites sur le terrain. Les compétences juridiques, elle est allée les chercher. Sa position a donc été mûrement réfléchie.

M. Philippe Bas, président. – Avant l'ordre juridique, nous devons nous préoccuper du fond, c'est-à-dire nous donner les voies et moyens d'assurer une protection de l'enfance complète et efficace par la répression de ces actes barbares commis sur des êtres vulnérables et, autant que possible, par la prévention. Les questions juridiques sont secondes à ces préoccupations.

Mme Annick Billon, co-rapporteuse. – Certes.

Mme Laurence Rossignol, co-rapporteuse. – C'est l'article 2 qui, en réalité, fait débat. Il porte sur la protection contre les violences sexuelles commises sur des enfants par des adultes. Le groupe de travail de la commission des lois avait élaboré un texte très sophistiqué, qui n'a pas été compris par l'opinion publique, puisque celle-ci a retenu de la proposition de loi de Mme Mercier et de M. Bas que nous étions opposés à la fixation d'un âge en deçà duquel toute pénétration serait automatiquement assimilable à un viol. D'ailleurs, le Gouvernement n'a pas repris ce texte, et le projet de loi dont nous discutons procède d'une autre approche, puisqu'il traite des atteintes sexuelles avec pénétration sur les moins de quinze ans, laissant donc la pénétration dans la catégorie des délits, au lieu d'en faire un crime. Cela a suscité une forte émotion dans l'opinion, et chez les professionnels – associations et magistrats. M. François Molins, que nous avons auditionné, a pris position en faveur de l'instauration d'un seuil pour poser une interdiction claire et absolue de toute pénétration d'une personne majeure sur un mineur d'un âge inférieur à ce seuil. Il faut, je pense, prévoir une nouvelle infraction : nous nous sommes fourvoyés en cherchant à nous raccrocher à la définition du viol. Aussi proposons-nous de créer un nouvel article, qui indique clairement qu'une relation sexuelle avec pénétration entre un adulte et un mineur, en deçà de ce seuil, est un crime.

L'avis du Conseil d'État pointe un risque d'inconstitutionnalité, mais il a été émis sur le texte du Gouvernement, et nous débattons de celui qui est issu des travaux de l'Assemblée nationale. Pour pallier ce risque, nous devons absolument éviter la présomption, qui n'existe pas en droit pénal. Nous devons cesser de nous référer à la notion juridique de

viol, qui suppose violence, contrainte, surprise ou menace, et qui conduit la défense à arguer du consentement de l'enfant. Or il n'y a pas de consentement possible d'un enfant de moins de treize ans, car, à cet âge, on n'a pas conscience de l'enjeu d'une relation sexuelle avec un adulte. Nous devons donc poser un interdit absolu pour mettre un terme à la complaisance qui existe encore parfois sur ce sujet. Notre proposition est de créer, sans déroger aux principes généraux du droit pénal, une nouvelle infraction. Juristes, nous le sommes tous, en tant que législateur. Quant à l'intentionnalité de l'auteur, elle n'est pas discutable quand un adulte a une relation sexuelle avec un enfant de douze ans. Son intention de le pénétrer est établie. La défense objecte souvent l'ignorance de l'âge de l'enfant. Qu'importe, nous devons poser, dans la loi, cet interdit. Que le Conseil constitutionnel dise ce qui est constitutionnel ou non, mais j'observe que le droit constitutionnel est très jurisprudentiel, que le Conseil constitutionnel ne suit pas toujours l'avis du Conseil d'État et que nous pouvons donc espérer qu'il saura juger en droit, tout en accompagnant l'évolution de notre société.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je suis perplexe. Récemment élue, je découvre l'existence des délégations, qui ont la vertu de concentrer le travail, en le dégageant des démarches partisans, sur un thème précis, de manière à accéder à une réflexion transversale. J'admire la mobilisation des membres de la délégation aux droits des femmes, et la qualité de son travail. Et, sur ce sujet polémique – le texte de Mme Schiappa n'a guère emporté la conviction – nous avons avancé et trouvé une position commune. Mais Mme Darcos nous dit ce matin que finalement, comme elle n'est pas pénaliste,...

M. Philippe Bas, président. – Ne personnalisez pas le débat.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je m'inquiète simplement du fait qu'un membre éminent du groupe majoritaire pourrait faire plier un travail transpartisan. Cela fragilise les conclusions de la délégation.

Mme Laure Darcos, co-rapporteuse. – Nous ne sommes pas sous influence. Nous sommes tous sénateurs, et nous pouvons penser et nous exprimer comme nous le voulons. Nous avons un vrai consensus sur ce rapport, et l'article 2 est une bonne solution. Laurence Cohen aussi a eu des doutes sur la fixation d'un seuil à treize ans.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C'est la solidarité politique !

Mme Laure Darcos. – Oui, M. Bas appartient au même groupe que moi. Mais quand bien même il n'y eût pas appartenu, les discussions que j'ai eues avec lui, au cours desquelles il m'a expliqué qu'un tel seuil influencerait les juges ou qu'il poserait problème dans le cas d'un enfant de treize ans et un mois, m'auraient convaincues. C'est une influence non pas politique, mais celle d'un homme, et d'une commission, qui a aussi conduit nombre d'auditions sur la question.

M. Philippe Bas, président. – Il n'y a aucune raison que le débat s'enflamme, puisque nous cherchons tous la même chose : protéger l'enfant le mieux possible. La question est de savoir s'il faut pour cela créer un seuil, ou donner au juge la capacité d'apprécier chaque cas, en prenant certes en considération l'extrême jeunesse, mais pas uniquement : la maturité compte aussi, et elle ne dépend pas uniquement de la date d'anniversaire. Baisser le seuil de quinze à treize ans, de surcroît, mettrait en péril d'autres enfants ; c'est pourquoi certaines associations s'y opposent. Dans notre République, si la loi pénale est mal appliquée, ce n'est pas toujours parce qu'elle est mal faite ! L'affaire de Pontoise a d'ailleurs été requalifiée, et la justice a repris son cours normal. Sophistiquer la loi n'est pas un objectif.

Nous avons peut-être raté notre impact sur l'opinion, mais ce n'était pas vraiment mon objectif : nous vivons dans une démocratie représentative, loin de la dictature de l'opinion. Ce que nous voulons, c'est être sûrs que les dispositifs adoptés apporteront réellement un surcroît de protection aux enfants. Notre débat porte sur les moyens, pas sur les fins. D'ailleurs, sur d'autres aspects, il y a consensus entre la délégation aux droits des femmes et notre groupe de travail.

Mme Françoise Gatel. – Merci pour cette audition de la délégation, dont je salue l'engagement. Dans cette discussion, nous sommes victimes d'un effet médiatique. Il s'agit en effet d'éveiller toute une société au caractère insupportable, inacceptable, voire impensable des violences sexuelles sur les enfants – comme sur les femmes. Or on a laissé croire qu'il y avait une réponse magique, qui serait la fixation d'un âge limite. Mme Schiappa a contribué à ce trouble, en annonçant très tôt qu'elle était favorable à l'établissement d'un seuil. Le groupe de travail de la commission des lois a exploré un autre chemin pour la protection de l'enfance. Au-delà de la punition des coupables, il faut éduquer et prévenir. L'approche ne doit pas être politicienne, mais elle doit être fondée sur la vision personnelle de chacun. Nos débats, respectueux, sont à cet égard très fructueux.

Mme Sophie Joissains. – L'instauration d'un seuil à treize ans fera-t-elle disparaître le seuil à quinze ans, ou s'agit-il simplement d'un ajout ?

Mme Esther Benbassa. – Voilà la question !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie les trois intervenantes pour leur exposé très éclairant. Je déteste que l'on distingue les juristes des non-juristes. Notre commission des lois ne devrait-elle être constituée que d'avocats et de magistrats ? Certes, l'appartenance à une commission, à une délégation, entraîne des solidarités. L'appartenance à un groupe politique aussi. Le retour à l'âge de treize ans fait que, en dessous de cet âge, cela sera automatique, mais cela n'exonère en rien les cas entre treize et quinze ans. D'ailleurs, les travaux parlementaires doivent servir à l'interprétation du texte, et celle-ci doit être sans équivoque : nous ne souhaitons pas alléger la responsabilité dans les cas où la victime a plus de treize ans.

Mme Esther Benbassa. – Merci à toutes nos collègues qui ont présenté leurs conclusions et nous ont éclairés.

On hésite sur la limite d'âge à imposer. Pourriez-vous résumer exactement la formulation décidée quant au seuil de treize ans ? Celui-ci annule-t-il celui de quinze ans ? Mme Cohen m'a expliqué que tout le monde s'était mis d'accord de façon transpartisane au sein de la délégation.

M. Philippe Bas, président. – Si le seuil de treize ans déclenche de nouveaux effets de procédure et de droit, il y a bien la création de deux régimes différents liés à la date d'anniversaire de la victime. Dans un cas, il s'agit d'un crime dont l'auteur ne peut pas s'exonérer en arguant de la maturité sexuelle de la victime et qui entraîne une peine d'emprisonnement de vingt ans. Si les faits sont commis sur une victime âgée de treize à quinze ans, ils sont qualifiés non plus de crime mais de délit, punis de cinq ans d'emprisonnement, éventuellement accrus en raison de circonstances aggravantes. Ce n'est pas tout ou rien selon que les actes ont eu lieu avant ou après l'anniversaire de treize ans de la victime.

Mme Annick Billon, co-rapporteuse. – La formulation exacte est : « Tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis par un majeur sur un mineur de treize ans est un viol puni de vingt ans de réclusion criminelle. Il est puni de trente ans de réclusion criminelle lorsqu'il a entraîné la mort de la victime et de la réclusion criminelle à perpétuité lorsqu'il est précédé, accompagné ou suivi de torture ou d'actes de barbarie. »

Mme Esther Benbassa. – Il n'y a pas d'irréfragabilité ?

M. Philippe Bas, président. – Si, c'est irréfragable.

Mme Annick Billon, co-rapporteuse. – Nous poursuivons tous le même objectif : la protection des enfants et des mineurs. Nous avons souhaité limiter la latitude d'appréciation du juge et poser un interdit clair dans la société.

Les membres de la délégation ont cheminé assez longuement pour parvenir au seuil de treize ans. Celui de quinze ans n'a pas été retenu, après nos auditions, parce que l'écart entre les âges de quinze et de dix-huit ans n'est pas suffisant. Prenons l'exemple de deux jeunes qui grandiraient ensemble et entretiendraient une relation depuis des années. Dès que l'un des deux atteindrait le seuil de dix-huit ans, les parents de l'autre pourraient soudainement porter plainte s'ils désapprouvent cette relation.

Notre objectif est clair : il s'agit non pas de mener une opération de communication, mais de poser un interdit.

La position de la délégation a été confortée ces dernières semaines. Hier soir, nous avons auditionné Mme Marie-Pierre Rixain, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale. Elle formulait la même proposition que nous dans son rapport, mais ne l'a pas défendue dans l'hémicycle par solidarité avec son groupe La République en Marche. Nous avons aussi entendu Mme la garde des sceaux, Nicole Belloubet, dans le cadre de l'audition organisée par votre commission. Sa réponse à la question de savoir si les affaires de Pontoise et de Meaux auraient été différentes après l'adoption du projet de loi a été décevante. Nous avons également auditionné le procureur François Molins, qui nous a confortées dans notre position, qui est donc le fruit d'une longue réflexion. Charge à chacun de défendre, ou non, notre décision.

M. Philippe Bas, président. – Merci d'être venues nous expliquer votre position.

Mme Esther Benbassa. – Monsieur le président, vous avez dit que la limite d'âge entraînerait l'irréfragabilité. Éclairez-nous.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose d'attendre le dernier point de notre ordre du jour pour en débattre.

Projet de loi de finances pour 2019 - Nomination des rapporteurs pour avis

Sont nommés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2019 :

*- sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »,
M. Pierre-Yves Collombat ;*

- sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », M. François-Noël Buffet ;

- sur les crédits de la mission « Outre-mer », M. Thani Mohamed Soilihi ;

- sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » consacrés aux juridictions administratives et aux juridictions financières, M. Patrick Kanner ;

- sur les crédits de la mission « Économie » consacrés au développement des entreprises et aux régulations, M. André Reichardt ;

- sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » consacrés à la fonction publique, Mme Catherine Di Folco ;

- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l'administration pénitentiaire, M. Alain Marc ;

- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit, M. Yves Détraigne ;

- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse, Mme Josiane Costes ;

- sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative », M. Jean-Yves Leconte ;

- sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics », M. Jean-Pierre Sueur ;

- sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », M. Loïc Hervé ;

- sur les crédits de la mission « Sécurités » consacrés à la police nationale, à la gendarmerie nationale, à la sécurité et à l'éducation routières, M. Henri Leroy ;

- sur les crédits de la mission « Sécurités » consacrés à la sécurité civile, Mme Catherine Troendlé.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne Mme Jacqueline Eustache-Brinio en qualité de rapporteure sur la proposition de loi n° 940 (A.N., XV^e lég.) renforçant la lutte contre les rodéos motorisés, sous réserve de sa transmission (procédure accélérée).

Proposition de loi relative à la protection du secret des affaires – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

M. Philippe Bas, président. – Les deux amendements de notre rapporteur, M. Christophe-André Frassa, ont reçu l'accord du Gouvernement.

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Mon amendement n° 1 vise à clarifier toute la procédure suivant laquelle le juge peut être amené à décider de mesures particulières de protection du secret des affaires concernant certaines pièces discutées dans le cadre d'une procédure judiciaire. Il tend également à préciser les modalités de confidentialité associées, concernant notamment les avocats.

La version du texte issue des travaux de l'Assemblée nationale n'était pas satisfaisante, mon collègue rapporteur à l'Assemblée nationale en a convenu. Notre version améliorait le texte de l'Assemblée nationale, mais n'était pas encore pleinement satisfaisante. Nous atteignons ici les limites de la procédure accélérée. Si chaque assemblée avait effectué une deuxième lecture, nous serions parvenus au texte de l'amendement proposé aujourd'hui, puisque sa rédaction est commune aux deux rapporteurs, avec l'accord du Gouvernement...

Cet amendement a été adopté à l'Assemblée nationale la semaine dernière.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 4

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Mon amendement n° 2 tend à corriger une erreur matérielle. Il a également été adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur Raphaël Gauvain.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souscris aux excellents propos du rapporteur sur la procédure accélérée. Une fois encore, on en remarque les inconvénients. Les députés ne cessent de se dire accablés de travail, ils affirment ne même pas pouvoir imaginer appliquer la procédure normale. Je tiens à souligner l'extrême nullité de cet argument ! Rien n'oblige à accabler le Parlement de projets de loi, dont nombre sont inutiles. Je persiste à déplorer ce problème et j'espère que nous obtiendrons des avancées lors de la réforme constitutionnelle.

M. Jérôme Durain. – Les sénateurs socialistes déposeront un recours devant le Conseil constitutionnel sur ce texte. Cinq sujets de la dernière épreuve de philosophie du baccalauréat concernaient la vérité. Notre activité parlementaire tourne beaucoup autour de ces questions. Des organisations non gouvernementales, des associations, des sociétés de journalistes se mobilisent beaucoup contre cette loi relative au secret des affaires.

Par ailleurs, il y a un problème de coordination entre les différents textes. La proposition de résolution européenne qui va être présentée tout à l'heure par François Pillet sur les lanceurs d'alerte est directement en miroir de cette proposition de loi. On travaille trop vite, sans cohérence et sans régler les sujets de fond.

L'amendement n° 2 est adopté.

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218
sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union
(E13046) - Communication et présentation d'une proposition de résolution**

M. François Pillet, rapporteur. – Le travail législatif effectué en France lors de l'examen de la loi « Sapin 2 » a instauré un régime très efficace et équilibré de protection des lanceurs d'alerte.

L'article 6 de cette loi prévoit une définition totalement acceptée du lanceur d'alerte : « Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance. » Cette définition est claire, large et néanmoins encadrée.

L'article 6 ajoute une réserve : l'alerte ne peut porter sur des informations couvertes par les trois secrets que sont le secret de la défense nationale, le secret médical et le secret des relations entre un avocat et son client.

Une immunité pénale est prévue au profit du lanceur d'alerte, à condition de signaler la procédure qui s'impose à lui. En premier lieu, le signalement doit être porté à la connaissance du supérieur hiérarchique, direct ou indirect, ou d'un référent interne ; en deuxième lieu, en l'absence de diligence de la personne destinataire de l'alerte interne, le lanceur d'alerte peut s'adresser aux autorités administratives ou judiciaires ; en troisième lieu, si le système précédent ne fonctionne pas et que les autorités n'ont pas traité l'alerte dans un délai de trois mois, le lanceur d'alerte peut divulguer l'information au public. Surtout, l'alerte interne peut être omise en cas de danger grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles. Le Défenseur des droits s'est vu confier une mission d'orientation des lanceurs d'alerte. La loi « Sapin 2 » prohibe toute mesure de représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte dans le cadre professionnel. Enfin, un décret du 19 avril 2017 a précisé les procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

Le régime issu de la loi « Sapin 2 » a fait de la législation française un modèle très avancé, cohérent et équilibré, qui sert de référence en matière de protection des lanceurs d'alerte. Une large partie de la loi est sur ce point d'inspiration sénatoriale, rappelons-le.

Satisfaisons-nous du fait que la proposition de directive est en grande partie inspirée de l'esprit français. Elle est d'harmonisation minimale : les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables aux droits des lanceurs d'alerte. Toutefois, elle comporte certaines divergences de fond avec la législation française, qui peuvent soulever de réelles difficultés. Aussi, je vous propose que nous incitions à une reprise du schéma français de protection des lanceurs d'alerte.

La proposition de directive n'évoque pas la possibilité de réintégration dans l'emploi du lanceur d'alerte en cas de licenciement par représailles ; je vous propose de demander la réparation de cet oubli. La proposition de directive ne retient par ailleurs aucun caractère de gravité ; je vous propose de demander de l'ajouter. Je vous propose aussi de demander la suppression de la possibilité de l'anonymat du lanceur d'alerte. La législation

française a toujours défendu l'alerte éthique et non la dénonciation. Je propose d'inscrire l'impossibilité de s'affranchir des trois secrets professionnels évoqués plus tôt, que la proposition de directive ne reprend pas. Enfin, je vous propose de demander de revenir sur la rédaction qui ne précise pas expressément le caractère désintéressé et de bonne foi du lanceur d'alerte.

Insistons pour que la proposition de directive aille beaucoup plus loin et reprenne tous ces points.

M. Jérôme Durain. – Merci au rapporteur de son travail. Nous déplorons une difficulté quant à la lisibilité du secret des affaires, qui fera donc l'objet de deux régimes juridiques distincts dans le droit européen, avec cette proposition de directive sur les parcours d'alerte et avec la directive sur le secret des affaires, ce qui est source de confusion. Quel est le régime applicable ? Où commence le champ de l'alerte, où commence celui du secret ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne reviendrai pas sur la définition extensive du secret des affaires – puisque tout doit être transparent sauf les affaires !

Le rapporteur a eu raison de mentionner dans sa proposition la possibilité de réintégrer dans l'emploi le lanceur d'alerte qui en a été injustement écarté.

En revanche, nous avons une divergence de fond : la protection dont les avocats jouissent me paraît pour le moins excessive. Elle ne correspond plus à la réalité. Initialement, le secret des relations entre un avocat et son client est lié à son rôle de défense. Or, depuis quelques années, les cabinets d'affaires qui jouent le rôle d'intermédiaire prolifèrent – on connaît leur rôle dans l'évasion fiscale. Actuellement, la loi les protège. À titre d'illustration, les notaires effectuent environ 1 000 signalements par an à Tracfin, quand les avocats n'en réalisent qu'un ou deux... Cela vous donne une idée de l'enthousiasme de cette profession à signaler d'éventuels usages controversés de la législation... Excluons les activités qui ne sont pas liées directement à la défense des clients. Cette protection élargie est parfaitement excessive.

Mme Brigitte Lherbier. – Pour avoir formé toute ma vie des étudiants devenus avocats, je suis choquée par les propos de M. Collombat ! La profession d'avocat n'est pas limitée à la défense, mais comprend aussi l'aide et le conseil. Si nous tenons de tels propos, ne nous étonnons pas ensuite que l'on parle mal du personnel politique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je vous recommande des ouvrages très documentés sur cette question, pourvu que l'on s'y intéresse.

Mme Muriel Jourda. – La défense est comprise par M. Collombat de façon extrêmement restrictive. Or elle inclut la défense des intérêts d'un client. Il est normal que les relations entre l'avocat et son client soient protégées de façon absolue. Il n'y a pas de raison de déroger à ce principe pour le droit des affaires.

M. François Pillet, rapporteur. – Monsieur Collombat, le droit de la défense est reconnu constitutionnellement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et le trafic ?

M. François Pillet, rapporteur. – Un avocat complice de trafic peut parfaitement être poursuivi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais il ne peut pas être dénoncé par un lanceur d’alerte !

M. François Pillet, rapporteur. – Dans les faits, une personne parfaitement extérieure à toute affaire, qui aurait connaissance d’une fraude ou d’un délit, pourrait le signaler auprès du procureur de la République. La cause est entendue.

Monsieur Durain, le régime applicable aux lanceurs d’alerte en matière de secret des affaires resterait effectivement non défini. La proposition de directive ne concerne que les alertes sur des infractions au droit de l’Union européenne. Je vous donne entièrement raison dans les trois derniers paragraphes de la proposition de résolution que je vous sou mets.

J’indique bien que la commission souhaite qu’un seul régime de protection des lanceurs d’alerte existe dans le droit européen, quel que soit le champ des informations concernées, et qu’elle demande, par conséquent, que le dispositif issu de la proposition de directive soit mieux articulé avec celui de la directive relative au secret des affaires.

La proposition de résolution européenne est adoptée.

Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La commission des lois est appelée aujourd’hui à se prononcer sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, adopté par l’Assemblée nationale le 16 avril dernier.

Ce sujet n’est pas nouveau. Le groupe de travail de notre commission sur les infractions sexuelles commises à l’encontre des mineurs, dont j’ai eu l’honneur d’être rapporteur et qui comprenait en outre un représentant par groupe, a travaillé sur le sujet pendant quatre mois, en étroite collaboration avec la délégation aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Ce projet de loi a pour objet louable de mieux lutter contre les violences sexuelles et sexistes. Il propose à cette fin d’allonger certains délais de prescription à l’article 1^{er}, de mieux réprimer les viols commis à l’encontre des mineurs à l’article 2, ou encore de mieux réprimer les faits de harcèlement sexuel, ou moral notamment lorsqu’ils sont commis en ligne, à l’article 3. Si nous partageons les grandes lignes et les intentions de ce projet de loi, nous restons néanmoins perplexes sur l’effectivité de certaines mesures.

En effet, nous partageons le constat qui a motivé la présentation du projet de loi : les violences sexuelles et sexistes sont un fléau qu’il faut dénoncer et combattre. Le problème est qu’elles sont trop souvent banalisées. Selon les enquêtes « Cadre de vie et sécurité » réalisées entre 2008 et 2016, en moyenne chaque année, 1,7 million de femmes de dix-huit à soixante-quinze ans se déclarent victimes d’au moins un acte à caractère sexuel au cours des deux années précédant l’enquête. 74 % des victimes d’un acte à caractère sexuel sont des femmes.

Comme le soulignait déjà le rapport de notre groupe de travail, les mineurs représentent la classe d’âge la plus exposée aux violences sexuelles, même si les données restent très parcellaires. Les viols commis à l’encontre des mineurs présentent des

caractéristiques très particulières. En 2013 et 2014 à Paris, 87 % des mis en cause connaissaient la victime et 44 % étaient mineurs, tandis que 80 % des victimes étaient des femmes.

S'il est très contestable d'un point de vue méthodologique d'affirmer, comme la secrétaire d'État, que seulement 1 % des viols sont condamnés, le constat d'une insuffisante condamnation des viols et autres agressions sexuelles est unanimement partagé. La secrétaire d'État semble comparer un stock avec un flux.

De même, nous partageons la volonté du Gouvernement de mieux lutter contre les comportements sexistes dont les femmes sont victimes dans l'espace public, et notamment le harcèlement de rue. Ce phénomène désigne l'ensemble des interpellations ou des comportements non sollicités adressés à des personnes – majoritairement des femmes – dans l'espace public : des regards insistants, des sifflements, des commentaires sur l'apparence physique, etc. Ces comportements anciens sont trop souvent banalisés, tolérés, voire intégrés, par les femmes elles-mêmes, qui ont tendance à adapter leur comportement et leurs déplacements en fonction de ce risque : « Cela s'est toujours fait, ce n'est pas si grave, finalement, on est contente d'être sifflée dans la rue... »

Je voudrais souligner un point très important : sur internet comme ailleurs, les femmes sont particulièrement victimes d'injures sexistes et de harcèlement. Or les violences sur internet ne sont pas virtuelles – ce n'est pas parce que c'est sur écran que ce n'est pas choquant. Bien que peu médiatisées, elles n'en restent pas moins réelles et ont des conséquences dramatiques. Tout le monde se souvient de l'affaire Marion Séclin ou Nadia Daam, mais beaucoup de jeunes filles peuvent en être victimes.

Si je partage les objectifs du Gouvernement de lutter contre tous ces comportements, comme vous tous, nous ne partageons pas la méthode.

Nous regrettons profondément que le Gouvernement n'ait pas jugé utile d'associer les sénateurs à l'élaboration de ce projet de loi. Il est très regrettable que le groupe de travail sur la verbalisation du harcèlement de rue, mis en place par la secrétaire d'État, n'ait été composé d'aucun sénateur. Il est tout aussi regrettable que, moins d'une semaine après la publication de notre rapport d'information sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, après quatre mois de travaux, le Gouvernement ait annoncé, le 12 février dernier, la création d'une mission pluridisciplinaire sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs chargée de rendre ses conclusions « sur la détermination d'un seuil d'âge en dessous duquel un mineur ne saurait être considéré comme consentant à une relation sexuelle avec un majeur » avant le 1^{er} mars 2018, soit trois semaines plus tard. Seules trois réunions ont été organisées, la première pour se dire : « bonjour », la deuxième : « comment ça va ? » et la troisième : « au revoir » ! Cette précipitation n'a pas été sans conséquence puisqu'aucune des conclusions de cette mission pluridisciplinaire ne se retrouve dans le projet de loi présenté par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, et Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est normal : en trois semaines, il est impossible de mener un travail si difficile, si lourd.

Il est d'autant plus regrettable que le Gouvernement n'ait pas associé le Sénat ou discuté avec lui que le texte adopté par l'Assemblée nationale reprend, presque mot pour mot, plusieurs dispositions adoptées par le Sénat le 27 mars dernier. Ainsi, l'article 2 du projet de loi a été modifié par l'Assemblée nationale afin d'étendre la surqualification pénale de l'inceste aux viols et autres agressions sexuelles commis à l'encontre des majeurs ; il

s'agissait de l'article 4 de notre proposition de loi traduisant la proposition n° 14 de notre rapport d'information.

De même, l'article 2 du projet de loi, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, tend désormais à aggraver les peines encourues pour le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans ; il s'agissait de l'article 5 de la proposition de loi et de la proposition n° 15 du rapport d'information. Enfin, l'aggravation des peines en cas de non-assistance ou non-dénonciation d'actes de mauvais traitements a également été adoptée ; il s'agissait de la proposition de loi de Mme Isabelle Debré reprise par Mme Laure Darcos à l'article 6 *bis* de notre proposition de loi. Évidemment, nous nous en félicitons, tout en regrettant très fermement que nos travaux n'aient pas été cités. On est censé citer ses sources.

Ensuite, je ne partage pas du tout cette méthode qui consiste à utiliser l'évolution de la loi pénale comme un outil de communication politique. En 2005, le président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, dénonçait une dérive législative qu'il appelait les « neutrons législatifs ». Il soulignait que « la loi n'est pas faite pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner l'état idéal du monde » – ce n'est pas la seule grâce du verbe législatif qui rend le monde meilleur. Il ajoutait : « La loi ne doit pas être un rite incantatoire. Elle est faite pour fixer des obligations et ouvrir des droits. En allant au-delà, elle se discrédite. Mais, pour s'en tenir au rôle qui est le sien, tout son rôle et rien que son rôle, le législateur doit apprendre à résister à la “demande de loi” et s'interdire de faire de la loi un instrument de communication. » Force est de constater que le projet de loi a succombé à toutes ces tentations.

Je rappelle que les dispositions du projet de loi relatives à la répression des viols sur mineur ont été annoncées de manière précipitée par le Gouvernement en réponse à deux affaires judiciaires très largement médiatisées. Cette précipitation était telle que le Gouvernement est finalement revenu sur ses premières déclarations. Initialement, il avait annoncé la création d'une présomption irréfragable de non-consentement attachée à un seuil d'âge pour les mineurs. Une telle annonce se dispensait ainsi d'une réflexion sur les pratiques judiciaires et d'une évaluation de l'arsenal pénal existant.

À l'inverse, notre commission des lois a choisi de prendre le temps de la réflexion avant d'annoncer une évolution de la loi. Par la création d'un groupe de travail pluraliste, elle a analysé les défaillances actuelles dans la répression des infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs. Nous nous sommes interrogés : pourquoi un arsenal pénal si vaste est-il aussi peu connu et si mal mobilisé ? Pourquoi les crimes sexuels font-ils l'objet d'une correctionnalisation ? Au lieu de s'interroger sur les causes de pratiques judiciaires défaillantes, le Gouvernement a considéré que toute défaillance judiciaire appelait non pas des moyens, non pas un renforcement de la formation des professionnels, non pas une véritable politique de prévention, d'éducation et de sensibilisation, mais tout simplement la création de nouvelles dispositions de nature pénale.

Dans l'avant-projet de loi soumis pour avis au Conseil d'État, le Gouvernement proposait la création de deux nouvelles infractions dont l'une qualifiait de viol tout acte de pénétration sexuelle commis par un majeur sur un mineur de quinze ans dès lors que l'auteur « connaissait ou ne pouvait ignorer l'âge de la victime ». Évidemment, comme l'avait déjà souligné notre rapport, le Conseil d'État a considéré que de telles dispositions apparaissaient contraires à plusieurs dispositions constitutionnelles. En conséquence, le Gouvernement a renoncé à son projet initial pour proposer la création d'une disposition interprétative, donc applicable immédiatement, concernant la contrainte morale ou la surprise pour les viols

commis sur les mineurs de quinze ans et la création d'une circonstance aggravante pour le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans en cas d'acte de pénétration sexuelle. Signe de cette précipitation, ces deux dispositions poursuivent des finalités contradictoires : en effet, chacune à sa manière vise à répondre aux deux affaires judiciaires médiatisées à l'automne 2017.

Dans le cas de la première affaire, il y a eu une requalification *ab initio* de faits susceptibles de revêtir une qualification criminelle de viol sous la qualification délictuelle d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans. En conséquence, le projet de loi prévoit une disposition interprétative, afin d'inciter les parquets à conserver une qualification criminelle. Cette disposition répond à un fait médiatisé.

Dans le cas de la seconde affaire qui a aussi ému l'opinion publique, il y a eu effectivement des poursuites pour viol sur mineur de quinze ans devant la cour d'assises, mais un acquittement a été prononcé – on ne dicte pas à un jury populaire ce qu'il doit faire par une loi. De surcroît, aucune condamnation subsidiaire pour atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans n'a été prononcée. Le violeur présumé a bénéficié d'un acquittement « sec ». Afin d'éviter cette dernière hypothèse, le projet de loi prévoit de rendre systématique, lors des procès pour viol de mineur de quinze ans, la question subsidiaire d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans. Afin d'obtenir une condamnation subsidiaire assez élevée, le projet de loi prévoit également d'aggraver les peines de l'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans en cas de pénétration sexuelle. Cette disposition crée ainsi une possibilité supplémentaire de requalification du viol en atteinte sexuelle. Tout cela provoque des interrogations légitimes : quel est l'objectif poursuivi par le Gouvernement ? Protéger les mineurs en facilitant l'établissement de l'absence de consentement d'un mineur ou obtenir une condamnation à tout prix, même correctionnelle ? Vous avez bien compris que le Gouvernement poursuivait le second objectif.

Ce texte d'affichage privilégie des mesures symboliques au détriment de règles constitutionnelles et peut-être même de l'efficacité de la loi. C'est très grave.

Malgré l'avis négatif du Conseil d'État, le Gouvernement a persisté à inclure dans le projet de loi la création d'une contravention d'outrage sexiste visant à réprimer le « harcèlement de rue ». Or, en application des articles 34 et 37 de la Constitution, la création d'une contravention relève du pouvoir réglementaire. C'est pourquoi le Conseil d'État avait écarté la disposition législative soumise à son examen et avait suggéré « au Gouvernement de lui présenter pour avis un projet de décret créant cette nouvelle contravention ».

Cette volonté du Gouvernement est d'autant plus incompréhensible que l'article 3 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace vise à rendre systématiquement irrecevables les propositions de loi ou les amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

Je comprends la volonté du Gouvernement de sanctionner ces comportements intolérables, et la création d'une infraction constitue incontestablement un symbole fort dans cette lutte culturelle. Néanmoins, il semble que la prévention de tels comportements relève plus d'une politique de sensibilisation et d'éducation que d'un changement de la loi pénale.

Nous avons bien peur que la création d'une nouvelle infraction pénale ne soit qu'une pétition de principe. En l'état, cette loi est inapplicable. Or une loi inappliquée est un très mauvais signal envoyé aux victimes, mais surtout aux harceleurs.

Concernant l'outrage sexiste, je vous proposerai une refonte substantielle du dispositif afin d'assurer à la fois l'effectivité de cette mesure et le respect de nos normes constitutionnelles.

Ce texte ne concerne pas seulement les viols sur mineurs ou l'outrage sexiste. Le délit de harcèlement sexuel ou moral y est également profondément modifié. De même, la définition du viol a été profondément modifiée à l'Assemblée nationale sans que l'impact d'une telle évolution ait réellement été évalué.

Si nous approuvons ces évolutions, je vous proposerai quelques amendements afin d'améliorer la rédaction de ces dispositions. Je pense notamment à la disposition qui vise à criminaliser les actes de pénétration sexuelle forcés commis, non pas sur la victime, mais sur l'auteur du viol.

Enfin, je regrette l'inscription dans la loi de ce que Pierre Mazeaud appelait les « neutrons législatifs » : mesure infraréglementaire sur la désignation des référents « intégrité physique », à l'article 2 *bis* B ; disposition sur la formation des professionnels de santé dépourvue d'élément normatif nouveau, à l'article 2 *bis* A ; demandes de rapports du Gouvernement au Parlement, aux articles 2 *bis* E et 2 *bis* ; inscription dans la loi du principe d'évaluation de l'impact des mesures prises en application de ladite loi, à l'article 4 *quater*. Sur ces points, sans surprise, je vous proposerai une suppression.

Enfin, je vous proposerai de réparer les oublis du projet de loi.

S'il est indéniable qu'un projet de loi constitue l'occasion d'un débat public, trop rare, sur les violences sexuelles et sexistes, cette focalisation de la réflexion et de l'action publique sur la réponse pénale est regrettable, car elle a pour conséquence d'occulter la nécessité pour les pouvoirs publics de porter leurs efforts sur l'amplification des actions de prévention.

C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter un rapport annexé au projet de loi définissant les orientations de la politique publique de lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Je vous proposerai également de reprendre plusieurs dispositions adoptées en mars dernier, notamment sur le régime de prescription de l'infraction de non-dénonciation des agressions et atteintes sexuelles commises à l'encontre des mineurs afin de reporter le point de départ du délai de prescription au jour où la situation illicite prend fin, mais également la présomption de contrainte pour faciliter les poursuites criminelles en matière de viol commis à l'encontre de mineurs – cette présomption simple de culpabilité permettra de protéger toutes les victimes et s'appliquera jusqu'aux dix-huit ans du mineur concerné.

Cette disposition, à la fois souple et répressive, est la plus à même de protéger tous les mineurs, malgré sa complexité. « La réalité réclame l'inconfort de la souplesse », nous a dit un philosophe que nous avons auditionné.

Toujours en matière de répression des viols sur mineurs, je vous proposerai d'améliorer la disposition interprétative proposée par le Gouvernement.

Je vous proposerai également de mieux lutter contre le cyberharcèlement, en conférant de nouvelles obligations aux plateformes et hébergeurs sur internet.

Sous réserve de l'adoption de mes amendements destinés à le rendre applicable et compréhensible, je vous proposerai d'adopter le projet de loi de Mmes Belloubet et Schiappa.

Il serait cependant illusoire de croire que cette loi, même amendée, règlera le problème des violences sexuelles et sexistes en France. N'attendons pas tout de la loi. Nous disposons déjà d'un arsenal juridique important et nous ne le modifions finalement qu'à la marge.

Les enjeux essentiels en matière de lutte contre les violences sexuelles et sexistes sont en réalité dans l'éducation et la sensibilisation de l'ensemble de la société à cette réalité. Ce chantier sociétal est gigantesque, mais je vous engage tous à l'expliquer dans vos départements. « Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles », disait Sénèque. Il faut oser parler de tout cela, car notre objectif est la protection de tous les mineurs.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je vais exposer la position du groupe socialiste et républicain sur ce texte et présenterai en même temps les amendements que nous avons déposés. Nous avons tous les mêmes objectifs, avons tous cherché la meilleure formule, et pensons à peu près tous grand bien de ce projet de loi...

Je ne reviendrai pas sur la genèse de ce texte – affaire Weinstein, #BalanceTonPorc, #MeToo, etc. Les deux instances judiciaires de Pontoise et de Seine-et-Marne sont intéressantes, car à front renversé dans des situations un peu analogues – âge de la victime et de l'auteur, dans un cas poursuites correctionnelles, dans l'autre cas acquittement. Lorsque nous avons demandé à la garde des sceaux ce que ce projet de loi aurait changé, elle a assez habilement répondu qu'elle ne pouvait pas s'exprimer sur ces deux affaires en cours, mais on sentait bien qu'elle ne pouvait nous donner aucune assurance.

L'article 2 dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale ne répond toujours pas à notre souci, rappelé par Marie Mercier. Par ailleurs, le fait de créer une circonstance aggravante en cas d'atteinte sexuelle avec acte de pénétration sexuelle sur mineur de quinze ans a suscité les craintes compréhensibles d'un grand nombre d'associations et instruit un procès en encouragement à la correctionnalisation. C'est ce que l'on a vu avec le cas jugé à Pontoise : quand une infraction semble plus facile à poursuivre, on peut être tenté par la correctionnalisation plutôt que d'avoir recours à la procédure criminelle.

Le groupe socialiste et républicain, tout comme Mme la rapporteur et la délégation aux droits des femmes, proposera la suppression de cette circonstance aggravante.

Par ailleurs, ce texte ne parle que de répression et non pas de prévention, d'accompagnement, de moyens, d'organisation des politiques publiques, de contrats locaux de prévention, de lutte contre la récidive, etc. Nous approuvons l'allongement du délai de prescription à trente ans, comme nous l'avions fait lors de la discussion de la proposition de loi Bas-Mercier.

Au-delà, nous partageons le souhait de la rapporteur et d'autres que soit annexé à ce texte le rapport très complet sur les orientations de la politique de protection des mineurs contre les violences sexuelles, annexé à la proposition de loi Bas-Mercier, dont les propositions étaient excellentes. Nous avons déposé un amendement en ce sens.

Nous proposons également la coordination des politiques publiques et affirmons la nécessité de rapports d'évaluation – même si nous n'avons pas convaincu – : nous devons avoir un retour de la part du Gouvernement sur l'utilité de cette législation.

Quand bien même il y aurait une possibilité de prescription, nous proposons que l'enquête soit possible. C'est ce que fait le parquet de Paris.

Nous proposons à l'article 2 la création d'un crime de violence sexuelle sur enfant dès lors qu'il y a pénétration sexuelle d'une personne mineure de treize ans par une personne majeure, en corrélation avec la suppression des alinéas 14 et 15, qui créent les circonstances aggravantes du délit d'atteinte sexuelle dès lors qu'il y a pénétration sur mineur de moins de quinze ans. Nous proposons que les auditions de toutes les victimes d'agression sexuelle soient enregistrées, non pas seulement celle des mineurs. Nous proposons d'obliger les médecins à faire un signalement dès lors qu'il y a violence physique ou psychique. Actuellement, on compte assez peu de signalements dans la mesure où les dispositions législatives en la matière sont assez complexes. Nous proposons une modification de la prescription concernant le délit de non-dénonciation de mauvais traitements, de sorte que le délai coure à compter non pas de la commission de l'infraction, mais de la majorité. Enfin, nous avons déposé des amendements portés, notamment, par Victoire Jasmin sur le cyberharcèlement et le cybersexisme.

M. Philippe Bas, président. – Je me réjouis que vous rejoigniez notre rapporteur sur de nombreux points.

Mme Sophie Joissains. – Je salue le travail de Marie Mercier. En revanche, il subsiste sinon un vide juridique, du moins un vide moral : l'idée qu'on puisse analyser le consentement d'un enfant à la suite d'une atteinte sexuelle révolue. J'ai bien entendu Marie Mercier, qui nous expliquait tout à l'heure que fixer un seuil d'âge représentait un risque pour la tranche d'âge supérieure jusqu'à la majorité. Mais ne serait-il pas possible malgré tout de porter un regard particulier sur les mineurs jusqu'à l'âge de dix-huit ans ?

Mme Muriel Jourda. – Si j'ai bien saisi la philosophie de ce projet loi, il s'agit, à la suite de deux affaires judiciaires largement médiatisées et qui ont choqué l'opinion publique, de se protéger contre la subjectivité judiciaire. D'une part, c'est toujours une mauvaise chose que de réagir à l'actualité. Cela fait des années que des affaires de violence sexuelle ou sexiste passent en jugement et elles ont toujours été jugées d'une manière convenable. D'autre part, on pourrait penser que la subjectivité judiciaire est un défaut ; mais c'est une qualité. Son avantage, c'est qu'elle s'adapte à la réalité, qui est multiforme : il n'existe pas un seul type de violence sexiste. C'est pourquoi l'idée même de présomption irréfragable ne me paraît pas adaptée à la réalité. En revanche, l'idée d'une présomption de contrainte avancée par Mme Mercier permettrait de défendre et de protéger tous les mineurs. Ensuite, elle est conforme au droit en vigueur et à la définition pénale actuelle du viol. Enfin, elle paraît pouvoir recouvrir la réalité de toutes les infractions qui peuvent être commises.

Puisqu'on parlait d'« inconfort de la souplesse », il est exact qu'il est beaucoup plus inconfortable de ne pas fixer une limite d'âge, mais la souplesse, c'est ce qui nous permet de faire face au mieux à la réalité.

Pour conclure, je partage totalement la conclusion de Mme Mercier : la mère de toutes les politiques, c'est l'éducation et c'est grâce à elle que nous lutterons contre ces délits. Mais le chemin est encore long.

Mme Maryse Carrère. – Marie Mercier s’est investie sur ce projet de loi autant qu’elle s’est investie dans le groupe de travail.

J’ai deux regrets. D’une part, le Gouvernement n’a pas pris en compte dans ce projet de loi le travail mené par ce groupe de travail. Auquel cas, cela aurait épargné très certainement quelques désagréments à Mme la garde des sceaux. D’autre part, je regrette la précipitation avec laquelle ce projet de loi a été rédigé, à tel point qu’il donne l’impression d’avoir été bricolé et d’être inabouti.

Le groupe du RDSE approuve globalement la réintégration d’un grand nombre des mesures adoptées dans le cadre de la proposition de loi Bas-Mercier. Il est important d’insister sur la prévention. Sur la fixation d’un seuil à treize ans, je partage la position de Marie Mercier, mais les différents membres de mon groupe n’adopteront pas tous une position commune.

Mme Esther Benbassa. – J’espère obtenir des éléments d’information supplémentaires sur le seuil de treize ans et sur la question de l’irréfragabilité. Notre groupe est divisé sur nombre de points contenus dans ce projet de loi. Au départ, j’étais opposée à la limite d’âge. La présomption simple n’aurait-elle pas pu être une voie ? Je ne sais pas s’il est possible d’inscrire dans la loi des solutions éducatives ; toutefois, je veux insister sur le rôle des livres scolaires. Ceux-ci abordent la sexualité de manière abstraite, non identifiée ; il est temps qu’ils traitent cette question de l’éducation sexuelle, ce qu’ils ne font pas par conformisme, contrairement à ce que l’on observe dans nombre de pays nordiques, où les livres scolaires abordent les questions de sexualité, les relations sexuelles entre personnes homosexuelles, etc. Le respect du corps des femmes, des mineurs entre ainsi dans les mentalités. Sans ce travail, on n’arrivera à aucun résultat tangible.

Mme Brigitte Lherbier. – L’intime conviction est au cœur de la décision des jurés et il est impossible, dans une démocratie, de les pousser à s’orienter dans un sens ou dans l’autre. C’est ce qui fait la noblesse de notre pouvoir judiciaire.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Madame de la Gontrie, aucune loi n’empêchera jamais un jury de prononcer un acquittement.

Instaurer une présomption irréfragable reviendrait à retirer à un accusé la possibilité de se défendre, ce qui n’est pas possible dans le droit français, qui protège la présomption d’innocence. C’est pour cette raison que nous avons créé cette présomption simple de contrainte, qui permet de combler ce vide moral évoqué par Sophie Joissains. Sur un nourrisson s’exerce forcément une contrainte, de même que peut être à l’évidence contrainte une jeune fille de onze ans et demi ou de treize ans et demi. Mais pourquoi une jeune fille de seize ans et demi devrait-elle être présumée consentante du fait de son âge ? Cette présomption de contrainte permet d’apporter une protection jusqu’à l’âge de dix-huit ans, comme nous l’avons longuement expliqué en mars dernier.

Mettre l’accent sur les moins de treize ans mettrait en danger les mineurs de plus de treize ans. C’est bien pour cette raison que le Gouvernement a renoncé à cette présomption de non-consentement. Il faut pouvoir s’adapter à ce clair-obscur de la réalité.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant le chapitre I^{er}

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-55 rectifié vise à inclure un volet prévention dans ce projet de loi, qui manque. Ces dispositions s'inspirent très largement du rapport annexé à la proposition de loi adoptée par le Sénat le 27 mars 2018. C'est par la prévention et l'éducation que l'on éradiquera ces violences. Il faut aussi mieux accompagner les victimes. La sensibilisation de chacun, c'est l'affaire de tous.

Le sous-amendement COM-76 vise à encourager la diffusion des connaissances scientifiques sur les psychotraumatismes et les mécanismes mémoriels consécutifs à un fait traumatique. Beaucoup a été écrit sur les symptômes psychotraumatiques, notamment sur les amnésies. Ce sujet reste soumis à de nombreuses controverses dans la communauté scientifique. Mais seul le développement de la recherche scientifique permettra de mieux connaître la possibilité d'une restauration de la mémoire et d'en savoir plus sur la fabrication de faux souvenirs à la suite de manipulations. Avis favorable.

Le sous-amendement COM-76 est adopté. L'amendement COM-55 rectifié, ainsi modifié, est adopté.

Articles additionnels avant l'article I^{er}

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements COM-16, COM-24, COM-52, COM-33 sont devenus sans objet à la suite de l'adoption du sous-amendement COM-76 et de l'amendement COM-55 rectifié.

Avis défavorable sur l'amendement COM-34.

Les amendements COM-16, COM-24, COM-52 et COM-33 sont devenus sans objet. L'amendement COM-34 n'est pas adopté.

Article I^{er}

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Même si nous approuvons l'allongement à trente ans du délai de prescription de l'action publique pour les crimes sexuels et violents commis à l'encontre des mineurs, par l'amendement COM-56, nous proposons d'en revenir à l'objectif initial du projet de loi, c'est-à-dire affirmer la spécificité des crimes sexuels commis à l'encontre des mineurs.

M. François Pillet. – C'est un amendement de bons sens. Ce qui justifie l'allongement des délais de prescription des crimes et délits sexuels, c'est qu'ils peuvent difficilement être révélés, contrairement à un homicide.

L'amendement COM-56 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-15 prévoit l'imprescriptibilité des crimes sexuels commis contre les mineurs. Cela ne constitue pas en soi une réponse efficace. Nous nous étions déjà prononcés en mars.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-57 vise à changer le régime de prescription du délit de non-dénonciation des agressions et atteintes sexuelles commises à l'encontre des mineurs.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cet amendement me laisse perplexe. Je ne saisis pas quel cas de figure est visé. Qu'entend-on par « tous les éléments constitutifs de l'infraction réprimée par le présent article ont cessé » ? Mon propos ne se veut aucunement polémique.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a voulu faire en sorte qu'il n'y ait pas de prescription possible s'agissant de la non-dénonciation des agressions et atteintes sexuelles. Le délai de prescription, tel que l'amendement est rédigé, courrait à compter du jour ou « tous les éléments constitutifs de l'infraction » de non-dénonciation auraient cessé.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pouvez-vous donner une illustration ?

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Tant que le fait n'est pas dénoncé, le délai de prescription ne court pas. C'est une infraction continue.

M. Alain Richard. – Vous créez une imprescriptibilité !

M. Philippe Bas, président. – Si vous considérez que ce point doit être revu, vous pourrez le faire en séance publique, madame de la Gontrie. Si l'on veut pouvoir poursuivre la non-dénonciation de ce type de crime ou de délit, il faut qu'elle puisse l'être durablement. C'est en effet une forme d'imprescriptibilité.

Mme Muriel Jourda. – Si je comprends bien, la prescription commencerait à courir le jour où est dénoncé le crime ou le délit, quand les éléments constitutifs de l'infraction ont cessé.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le jour de la révélation.

Mme Muriel Jourda. – On poursuivrait la personne qui savait pour avoir gardé le silence pendant des années.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faudrait quand même prendre le temps de la réflexion. Le délai de prescription courrait à compter du jour de la révélation d'un fait jusqu'alors non dénoncé. L'imprescriptibilité ne concerne que quelques rares crimes, comme les génocides.

M. Philippe Bas, président. – Nous ne disposons pas de tous les éléments qui nous permettraient de porter une appréciation complète sur cet amendement, comment il se « branche » sur l'article 434-3 du code pénal. Ce sujet a néanmoins déjà été étudié par la commission, et il ne s'agit ici que de voter une disposition que nous avons déjà adoptée en mars dernier, à la fois en commission et en séance. Votons donc cet amendement, en nous réservant la possibilité de modifier ses dispositions en séance. Mme la rapporteur pourra nous faire des propositions à cette fin.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous nous abstenons.

L'amendement COM-57 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-22, COM-17 et COM-25 ont pour objet de faciliter l'utilisation d'une disposition récente, relative à la suspension de la prescription pour obstacle de fait insurmontable – en particulier l'amnésie. Cette disposition a déjà été votée par le Sénat le 27 mars dernier. Avis favorable.

M. François-Noël Buffet. – Nous profitons de ce texte pour réintroduire cette disposition que le Sénat a déjà votée.

M. Jacques Bigot. – Je m'abstiendrai, pour ne pas voter contre cet amendement. Considérer, sur la base d'une expertise, l'existence d'un fait insurmontable me paraît très dangereux sur le plan pénal, d'autant que les experts auront des avis très divergents. Un obstacle de fait insurmontable doit pouvoir être objectivement constaté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Cela restera à l'appréciation du juge.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cet amendement ne vise pas à suspendre la prescription ; il prévoit une expertise pour apprécier l'éventuelle existence d'un fait insurmontable. Pour autant, il me laisse perplexe.

M. François Pillet. – Il n'est pas prévu que l'avis de l'expert s'impose au juge. À charge pour celui-ci de décider si un quelconque fait justifie que soit suspendu le délai de prescription.

M. François-Noël Buffet. – Le magistrat demandera à des médecins d'expertiser la victime. S'ils estiment qu'il existe un trouble psychotraumatique, singulièrement un trouble amnésique, le juge gardera sa liberté d'appréciation. Cette amnésie peut constituer un obstacle insurmontable justifiant la suspension du délai de prescription, conformément à la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

M. Philippe Bas, président. – Cette disposition est favorable à la victime en ce qu'elle lui permettra d'échapper à la prescription si l'expert mandaté par le tribunal reconnaît l'existence de ce fait insurmontable et si celui-ci est suivi par le tribunal. Il n'est pas envisagé d'aller jusqu'à l'imprescriptibilité des viols ; il est proposé de prolonger la période pendant laquelle une plainte peut être déposée dans le cas d'une amnésie reconnue.

Mme Esther Benbassa. – Cette théorie de l'amnésie post-traumatique, diffusée par Mme Salmona lors de son audition, n'est pas reconnue par nombre de psychiatres. C'est elle-même qui a inventé ces termes. Cela pose problème.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me demande ce qu'est une amnésie avérée. Sa matérialité repose-t-elle uniquement sur les dires de la personne concernée ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je partage votre relative méconnaissance des données de la psychiatrie moderne, qui est aussi celle des juges. C'est pour cette raison que l'idée d'une expertise prend toute sa valeur.

Mme Esther Benbassa. – Sur quoi reposera-t-elle ?

M. Philippe Bas, président. – Sur les connaissances de l'expert !

M. André Reichardt. – Je doute moi aussi de la nécessité d'introduire cet élément supplémentaire. Je m'abstiendrai.

M. Alain Richard. – Cette disposition ne fait que reprendre l'existant. Si le juge a un doute sur l'existence de ce phénomène psychologique, il a toute faculté d'ordonner une expertise. Une fois que celle-ci sera rendue, il dispose de sa liberté de juge pour en apprécier les conséquences. À partir du moment où l'on entre dans de la législation d'exception pour une catégorie de victime, on sort quelque peu du droit pénal.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Ces amendements permettent d'ordonner une expertise. Jusqu'à présent, les expertises concernant les victimes ne pouvaient concerner que l'appréciation d'un dommage. Surtout, cette inscription dans la loi permettra de prendre en charge cette expertise en tant que frais de justice. Cette disposition n'a pas pour objectif de « reconnaître » l'amnésie post-traumatique, car celle-ci ne fait pas consensus. Des faits sexuels « avoués » par une victime après un long délai de latence le sont toujours après intervention d'un psychothérapeute. Les faits ne reviennent jamais de façon spontanée, ce qui explique les discordances entre Brigitte Axelrad et Muriel Salmona. La communauté scientifique s'inquiète de la restitution de faux souvenirs chez des patients par des manipulateurs ou des soi-disant psychothérapeutes.

Les amendements identiques COM-22, COM-17 et COM-25 sont adoptés.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements COM-4, COM-18, COM-26, COM-31 et COM-36 permettent au procureur de diligenter des enquêtes sur des faits d'infractions sexuelles prescrits. Je comprends la volonté des auteurs de ces amendements. Néanmoins, c'est déjà la pratique dans nombre de parquets, notamment à Paris. Le rapport d'information du groupe de travail de la commission des lois prévoyait d'ailleurs que tous les parquets suivent ce même protocole. Cela prouve bien qu'il n'y a pas besoin d'amendement pour le prévoir. Il y a une confusion sur les conséquences de la prescription : elle n'empêche pas une victime de déposer plainte ni les enquêteurs et le parquet d'enquêter. La prescription, en matière pénale, est une prescription de l'action publique : elle s'oppose seulement aux poursuites.

Dès lors, il n'est pas utile d'inscrire dans le code de procédure pénale une telle disposition. Surtout, elle serait contre-productive puisque cet amendement créerait un effet *a contrario* : cela sous-entendrait qu'il n'est pas possible de diligenter des enquêtes en cas de prescription. Or, tous les jours, des enquêteurs diligenter des actes d'enquête sur des faits prescrits, pour vérifier que d'autres faits, eux, ne le sont pas. Comme ces amendements limitent l'application de cette possibilité aux infractions sexuelles, ils enverraient vraiment un signal contre-productif. Avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'amendement COM-36 n'est pas identique aux autres puisqu'il y est écrit « des faits seraient constitutifs » et non « semblant ». C'est plus objectif.

Ensuite, tout le débat est de savoir s'il est utile qu'une enquête ait lieu alors même que les faits sont prescrits. Certains estiment que cela permet aux victimes de s'exprimer et d'autres rappellent que la victime croit qu'elle va être entendue alors même qu'il n'y aura pas de jugement. Il est difficile de trancher entre ces deux écoles. Enfin, ce n'est pas parce que certains pratiquent ainsi qu'il faut généraliser ce protocole.

Les amendements COM-4, COM-18, COM-26, COM-31 et COM-36 ne sont pas adoptés.

Article 2

Mme Esther Benbassa. – L'article 222-22 du code pénal dispose que le viol et les autres agressions sexuelles sont constitués lorsqu'ils ont été imposés à la victime, quelle que soit la nature des relations existant entre l'agresseur et sa victime, y compris s'ils sont unis par les liens du mariage. L'amendement COM-48 a pour objet d'élargir les liens matrimoniaux aux autres formes de vie commune : concubinage, Pacs...

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Cet amendement apporte une précision à un article qui n'a actuellement aucune utilité. Comme je l'ai dit, ne laissons pas les neutrons législatifs proliférer ! Or, le deuxième alinéa de l'article 222-22 est dans ce cas : d'un point de vue normatif, il ne sert à rien ; il n'a qu'une portée symbolique. Il vise à rappeler que le viol reste un viol même quand l'auteur est marié à la victime. Même si l'on sait que cette question a fait débat il y a cinquante ans, ce n'est plus le cas depuis longtemps, en tout cas pas depuis 1994 et l'introduction du nouveau code pénal. Cet amendement précise le deuxième alinéa de l'article 222-22 afin d'affirmer que le viol reste un viol même quand la victime et l'auteur sont pacsés. Mais c'est déjà le cas.

Il existe une circonstance aggravante pour les viols et les agressions sexuelles lorsqu'elles sont commises « par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité » : ces faits sont donc bien réprimés. Plutôt que de compléter le deuxième alinéa de l'article 222-22, je serais plutôt tentée de le supprimer.

Mme Esther Benbassa. – J'ai du mal à comprendre.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur nous dit que le deuxième alinéa de l'article 222-22 est sans portée normative. Votre amendement serait donc également dans ce cas.

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi travailler sur des articles inutiles ?

M. Philippe Bas, président. – J'étais tout prêt à me rallier à votre amendement dans un premier temps, mais j'ignorais que cet alinéa fût non normatif.

Mme Brigitte Lherbier. – Il n'est pas possible de supprimer le deuxième alinéa de l'article 222-22 ?...

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Si, bien sûr.

L'amendement COM-48 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements COM-58, COM-5, COM-19, COM-27 et COM-49 sont en discussion commune.

L'amendement COM-58 est très important : en premier lieu, il aménage la charge de la preuve en cas de viol commis à l'encontre d'un mineur. À cette fin, il institue une présomption de contrainte pour qualifier de viol une relation sexuelle entre un majeur et un mineur dans deux hypothèses : l'incapacité de discernement du mineur ou l'existence d'une différence d'âge significative entre l'auteur majeur et le mineur.

Cette disposition reprend l'article 3 de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles adoptée par le Sénat le 27 mars.

Dans le même objectif de faciliter les poursuites criminelles en matière de viols commis à l'encontre de mineurs, cet amendement approuve la disposition interprétative proposée par le Gouvernement à l'article 222-22-1 du code pénal, tout en améliorant sa rédaction.

Surtout, cet amendement clarifie la modification des éléments constitutifs du viol, commis à l'encontre d'un majeur comme d'un mineur, afin de réprimer les actes de pénétration sexuels forcés, mais réalisés sur la personne de l'auteur. En effet, jusqu'à présent, l'interprétation stricte de la loi pénale imposait de poursuivre ces faits de pénétration sexuelle commis sur l'auteur, et non sur la victime, comme des agressions sexuelles et non comme des viols. Désormais, tout acte forcé de pénétration sexuelle, qu'il ait été réalisé sur la victime ou non, serait considéré comme un viol. Le cas pratique est celui du jeune garçon qui subit une fellation.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur est constante : elle propose d'adopter le dispositif adopté par le Sénat à l'unanimité moins trois voix par le Sénat en mars dernier, à savoir la présomption simple de contrainte morale et la prise en compte du discernement de la victime et de la différence d'âge entre l'agresseur et la victime. Il est légitime que la réflexion se poursuive, d'autant que nous sommes saisis d'un projet de loi. Mme Mercier estime que notre proposition protège tous les enfants et qu'elle est conforme à notre ordre juridique, qui reconnaît les droits de la défense. On ne doit pas pouvoir emprisonner pendant vingt ans des personnes qui n'auraient pu se défendre devant un juge.

Les autres amendements sont d'une même famille qui consiste à dire qu'il faut créer, à côté de l'atteinte sexuelle qui est un délit et du viol qui est un crime, une troisième catégorie qui s'appellerait « violences sexuelles sur enfant » punie de vingt ans de réclusion criminelle. Ce crime serait caractérisé par l'acte de pénétration sexuelle imposée par une personne majeure à un mineur de treize ans.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J'ai parlé de cet amendement tout à l'heure, comme l'ont fait les représentants de la délégation aux droits des femmes.

Le débat est de savoir si nous devons ou non considérer comme opportun de fixer un seuil d'âge afin d'interdire une bonne fois pour toutes des relations sexuelles avec pénétration entre majeurs et mineurs de treize ans, que l'on pourrait qualifier de « crime de violence sexuelle sur enfant ». Cette proposition a été faite par un grand nombre d'autorités, à commencer par le Conseil national de la protection de l'enfance, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et le Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Ces amendements peuvent se cumuler.

M. Jacques Bigot. – Depuis le début, nous nous sommes focalisés, comme la ministre, le Président de la République et le Conseil d'État, sur la notion de viol. Or, sommes-nous capables d'affirmer qu'une relation sexuelle avec un enfant mineur non pubère constitue un crime ? Nous posons l'interdit de la relation sexuelle avec un mineur. L'amendement COM-46 fixe le seuil à treize ans. Ensuite, le mineur dont l'âge est compris entre treize et dix-

huit ans peut avoir une sexualité et une présomption de contrainte peut être envisagée. En dessous de treize ans, cette présomption ne peut exister. Lors des procès pour inceste aux assises, il est parfois dit que la petite fille a provoqué son père. Or c'est à l'adulte de dire non. Notre amendement peut parfaitement compléter celui de Mme Mercier.

M. Philippe Bas, président. – La notion de consentement n'est pas reconnue par le droit pénal, et c'est tant mieux. Pour caractériser le viol, c'est la contrainte exercée par l'agresseur que l'on recherche. Le débat judiciaire porte alors sur le comportement de l'agresseur et pas sur celui de la victime.

M. François Pillet. – Ce projet de loi ne peut en rester à de l'affichage pour donner bonne conscience. L'âge n'est pas le bon critère ; la rédaction de notre rapporteur est bien meilleure, car elle couvre toutes les hypothèses, mais certains trouvent qu'elle laisse trop de latitude aux juges. De grâce, hormis quelques affaires qui ont été médiatisées – mais personne ne connaît les dossiers puisque les affaires ont été jugées à huis clos –, les juges rendent bien la justice. Ici, nous proposons un texte qui les guide, mais qui ne les commande pas. Faisons confiance aux juges ! Que faisons-nous du jeune de dix-sept ans qui a une relation avec une adolescente de moins de treize ans et qui serait poursuivi pour crime dès lors qu'à dix-huit ans et deux mois il poursuivrait sa relation ? Éliminons le critère de l'âge pour éviter au juge de rendre une justice qui ne soit pas adaptée.

Enfin, nous ne réglerons le problème que lorsque nous aurons aidé les victimes à parler : le doublement des peines et des prescriptions ne sert à rien.

M. Philippe Bas, président. – Les juges ne sont bien sûr pas des machines à prononcer des peines automatiques, sans que la défense puisse être entendue. Tout accusé doit pouvoir se défendre devant un juge.

M. Jacques Bigot. – Bon nombre de juges demandent l'instauration d'un seuil. La justice ne doit pas débattre du non-consentement. Si vous ne voulez pas instaurer un seuil d'âge, prévoyez une expertise pour savoir si la victime est pubère ou non. Nous avons eu le même débat sur des pédophiles français qui allaient à l'étranger et qui considéraient qu'il n'y avait pas crime puisque les enfants y étaient mis à disposition. Il faut affirmer que les relations sexuelles entre un adulte et un mineur de treize ans sont interdites. C'est du même ressort que l'interdiction de l'inceste.

M. Philippe Bas, président. – N'oublions pas que notre droit pénal interdit toute relation sexuelle entre un majeur et un mineur de quinze ans. Le délit d'atteinte sexuelle figure dans notre droit depuis le XIX^e siècle.

J'attire votre attention sur le nombre de plaintes déposées par les parents dans des relations homosexuelles lorsque l'amant de leur fils franchit le seuil de dix-huit ans : il risque alors cinq ans de prison. En outre, nos magistrats ne sont pas tous complaisants et indulgents pour les actes d'agression sexuelle à l'égard des mineurs. Ce n'est pas parce qu'il y a eu des dysfonctionnements au parquet de Pontoise ou à la cour d'assises de Seine-et-Marne, et qui ont été heureusement corrigés depuis, qu'il faut réécrire notre code pénal. Ne remettons pas en cause les fondamentaux de la justice : nous devons respecter les droits reconnus par la Constitution.

L'amendement COM-58 est adopté.

Les amendements COM-5, COM-19, COM-27 et COM-49 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, président. – Nous en arrivons à l'amendement COM-46 rectifié qui crée une nouvelle catégorie de crimes : « violences sexuelles sur enfant » de moins de treize ans commises par un majeur de dix-huit ans. Nous en avons déjà beaucoup parlé.

L'amendement COM-46 rectifié n'est pas adopté.

Les amendements identiques COM-2 et COM-29 ne sont pas adoptés.

Les amendements identiques COM-3 et COM-30 ne sont pas adoptés.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-59 supprime l'extension, adoptée par l'Assemblée nationale, du champ d'application de la surqualification pénale d'inceste aux infractions commises par des cousins germains. En effet, il convient de conserver une définition pénale de l'inceste cohérente avec la définition de l'inceste en matière civile. Or nul mariage, et donc nulle filiation, ne sont interdits entre cousins germains.

M. François Pillet. – C'est un excellent amendement : le mariage entre cousins étant permis, il ne saurait exister d'inceste.

M. Philippe Bas, président. – Cela n'empêche bien sûr pas qu'il puisse y avoir atteinte sexuelle ou viol entre cousins.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Bien sûr : le viol entre cousins existe et doit être réprimé.

Mme Esther Benbassa. – Dans certaines cultures, le mariage entre cousins est permis.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Dont la nôtre. Mais il s'agit ici de relations consenties.

L'amendement COM-59 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-60, identique aux amendements COM-1, COM-28 et COM-37, supprime la création d'une circonstance aggravante permettant de réprimer de dix ans d'emprisonnement les « atteintes sexuelles sur mineurs de quinze ans » lorsque les faits s'accompagnent d'un acte de pénétration sexuelle. L'enfer est pavé de bonnes intentions : même si l'intention du Gouvernement de renforcer les peines délictuelles encourues est louable, cette disposition incite incontestablement à la correctionnalisation.

Les amendements identiques COM-60, COM-1, COM-28 et COM-37 sont adoptés.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement de cohérence COM-61 répare une erreur de l'Assemblée nationale, qui a étendu aux majeurs les surqualifications pénales en matière d'inceste : si cela était légitime pour les crimes de viol ou les délits d'agression sexuelle, c'est inutile pour les atteintes sexuelles. Par définition, ces infractions ne concernent que des mineurs.

L'amendement COM-61 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-62 rectifié est de clarification concernant l'obligation pour le président de la cour d'assises de poser certaines questions subsidiaires.

L'amendement COM-62 rectifié est adopté.

Article additionnel après l'article 2

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'amendement COM-44 prévoit d'étendre l'obligation de l'enregistrement audiovisuel des auditions à toutes les victimes d'infractions sexuelles.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'enregistrement audiovisuel de l'audition des victimes au cours d'une enquête est une excellente idée, pour toutes les victimes. Mais la police n'aurait pas les moyens de cette obligation. La faculté est déjà prévue : quand cela est possible, cela est pratiqué.

L'adoption d'un tel amendement risquerait de multiplier les risques de nullité. En effet, il faudrait que les policiers justifient chaque impossibilité matérielle avec un procès-verbal décrivant la situation : alors que l'on essaye de réduire les tâches des policiers, pourquoi leur en créer une nouvelle ? L'enregistrement audiovisuel est une excellente faculté que permet déjà le code de procédure pénale, mais nous n'avons pas les moyens d'en faire une obligation.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

Article 2 bis B

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-63 supprime cet article dont l'objet est de créer des référents intégrité physique parmi les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Une telle disposition ne relève pas du niveau législatif, mais du niveau infraréglementaire.

L'amendement COM-63 est adopté.

Les amendements COM-50 et COM-51 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 2 bis B

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les médecins et les professionnels de santé sont souvent les premiers à être au courant des violences sur mineurs. Les professionnels de santé ne sont plus liés par leur obligation de secret depuis quelques années, mais, pour autant, dans les pays où le signalement n'est pas obligatoire, le taux de signalement est faible alors que tel n'est pas le cas pour les pays européens qui l'ont rendu obligatoire. En outre, le citoyen lambda a l'obligation de dénoncer. Les médecins doivent révéler les faits qu'ils constatent.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les textes sont déjà très clairs : le code de la santé publique impose aux médecins de dénoncer toute situation, sauf en cas d'opposition des personnes majeures, et le code pénal autorise cette dérogation au secret médical. Je ne vois

pas la pertinence ou l'aspect normatif nouveau d'écrire que le signalement est obligatoire dans l'article du code pénal relatif aux immunités en matière de violation du secret professionnel.

De surcroît, tous les policiers entendus lors des auditions nous ont dit être thrombosés par l'abondance des signalements, dont plus de 90 % sont infondés sans qu'aucune vérification préalable n'ait été effectuée avant de transmettre l'information à la police. Les services enquêteurs sont aujourd'hui noyés et ne peuvent plus prioriser les cas urgents. Selon eux, il ne faut pas encourager les signalements d'informations préoccupantes : il conviendrait plutôt de renforcer l'analyse des médecins en amont. Je suis donc défavorable à cet amendement.

Mme Brigitte Lherbier. – Je voterai cet amendement. J'ai déposé une proposition de loi sur cette question : il n'est pas normal que chaque citoyen soit obligé de signaler et pas les médecins.

M. François Pillet. – Ce sujet a déjà été tranché par le Sénat. Je vous invite à relire mon rapport à la suite d'une proposition de loi de notre collègue Giudicelli, qui s'était émue des non-dénonciations de toutes formes de violences faites sur mineurs. Les médecins se réfugiaient derrière le secret professionnel, tandis que d'autres étaient poursuivis par les malades, mais aussi par les procureurs pour avoir violé le secret professionnel. À l'époque, il avait été dit que cette obligation amènerait les professionnels de santé à ne plus prendre aucun risque : à la première trace, le signalement serait fait. Les procureurs nous ont dit qu'ils ne pourraient faire face à l'ensemble des signalements. Rappelez-vous cet enfant signalé alors que sa maladie des os de verre n'avait pas été diagnostiquée.

Dans les faits, les médecins, les assistantes sociales, les infirmières et les enseignantes opèrent des signalements. Ne bouleversons pas l'équilibre auquel nous sommes parvenus.

Mme Brigitte Lherbier. – Il existe aussi des cas de violence qui n'ont pas été dénoncés. Tout ne va pas bien dans le meilleur des mondes. Je voterai l'amendement.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 2 bis C

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'amendement COM-43 modifie les règles de prescription pour le délit de non-dénonciation de certaines infractions.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'inclusion de ce délit dans le champ d'application de l'article 706-47 du code de procédure pénale, qui fixe plusieurs obligations procédurales, pose de nombreuses difficultés. De plus, certaines finalités recherchées par cet amendement sont satisfaites. Ainsi, l'allongement du délai de prescription du délit de non-dénonciation est déjà satisfait par l'amendement COM-57.

En revanche, les conséquences collatérales de l'inscription de ce délit à l'article 706-47 du code de procédure pénale ne peuvent pas être acceptées : voulez-vous que les auteurs de ce délit figurent en tant que délinquants sexuels dans le fichier des infractions sexuelles ou violentes ? Voulez-vous les soumettre, sauf décision spécialement motivée, à un suivi sociojudiciaire de plusieurs années ? J'estime que nous ne pouvons pas assimiler une personne qui sait, mais qui ne dénonce pas un mauvais traitement ou une agression sexuelle à un violeur.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 2 bis D

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit l'inclusion d'un volet relatif à la prévention des violences sexuelles et à l'accès aux soins des victimes de ces violences dans les projets régionaux de santé. Je ne suis pas sûre du caractère normatif d'un tel amendement. J'aimerais consulter au préalable la commission des affaires sociales sur cette question. Retrait ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il faut que cet amendement vive le temps que la commission des affaires sociales se prononce.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-38 inclut les personnels de l'éducation dans les contrats locaux de prévention contre les violences sexistes et sexuelles. Une telle précision quant à la composition des contrats locaux de prévention relève non pas de la loi, mais du niveau infraréglementaire.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

Article 2 bis E

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-64 supprime l'article 2 bis E qui prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur « les dispositifs locaux d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, permettant à ces victimes d'être accompagnées et de réaliser les démarches judiciaires au sein même des centres hospitaliers universitaires ».

Le Parlement dispose de moyens de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, qui lui permettent de ne pas avoir à s'en remettre à un rapport du Gouvernement pour évaluer les dispositifs locaux d'aide aux victimes d'agressions sexuelles. En outre, aucun des dix-sept rapports que le Gouvernement aurait dû remettre au Parlement en application des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2016-2017 n'a été remis dans le délai imparti, ce qui témoigne de l'inanité des dispositions tendant à prévoir la remise de tels rapports.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce sont plutôt les rédacteurs de ces rapports qu'il convient de blâmer.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous allons examiner plusieurs demandes de rapports, certains sur l'initiative de mon groupe, d'autres prévues par l'Assemblée nationale. Mais quand on est parlementaire, il est difficile d'obliger le Gouvernement à rendre compte une fois la loi adoptée. Ainsi, personne ne sait quelle sera l'utilité du texte dont nous débattons. Il est paradoxal de partir battu d'avance alors que vous voulez, monsieur le président, suivre l'application des lois, notamment celles qui sont relatives au terrorisme.

M. Philippe Bas, président. – Ces accumulations de rapports demandés par le législateur sont des coups d'épée dans l'eau et témoignent de la frustration que nous éprouvons parfois dans notre travail de législateur. Ils viennent prendre la place de dispositions législatives que nous n'avons pas obtenues et traduisent souvent la transaction

entre le Gouvernement et des parlementaires auteurs d'amendements dont le Gouvernement ne veut pas. Ils constituent une injonction du pouvoir législatif au pouvoir exécutif contraire à la séparation des pouvoirs. Il sera plus fécond d'aborder ces problématiques à l'occasion de la révision constitutionnelle.

L'amendement COM-64 est adopté.

Article 2 bis

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-65 supprime l'article 2 *bis* relatif à la remise d'un autre rapport.

L'amendement COM-65 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2 bis

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'amendement COM-39 demande un rapport sur la corrélation entre violences sexuelles ou autres et les suicides. Des associations souhaiteraient pouvoir mener ces études, mais n'en ont pas les moyens.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Cette question est importante, mais je reste défavorable aux demandes de rapports.

M. Jacques Bigot. – Je partage votre sentiment à l'égard de ces demandes de rapports. Mais en ce qui concerne ce projet de loi dont la finalité est incertaine, comme l'a dit notre rapporteur, pourquoi ne pas forcer le Gouvernement à dire quelles sont ses intentions réelles, grâce à de tels rapports ? Présentons ces amendements en séance pour que la ministre nous dévoile sa politique en la matière.

M. Jean-Pierre Sueur. – Lors de l'examen de la proposition de loi de M. Montaugé, nous avons dit que les rapporteurs des textes devraient le rester jusqu'à la fin de leur mandat pour présenter, chaque année, un rapport sur l'application de la loi votée. La commission se réserverait le droit d'inviter le ministre pour qu'il s'explique. Aujourd'hui, les ministres peuvent ne pas appliquer la loi : c'est une réelle incongruité.

Nos demandes de rapports traduisent notre attente d'un suivi effectif de la loi.

M. Alain Marc. – Pourquoi demander au Gouvernement un rapport sur les liens entre les violences et les suicides ? Nous pourrions parfaitement créer une mission d'information sur le sujet.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il faut forcément la coopération du ministère de l'intérieur pour obtenir les chiffres.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – À chaque fois que nous avons demandé des informations au ministère de l'intérieur, nous les avons obtenues.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Mais les études sur cette problématique n'existent pas.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est difficile de savoir pourquoi les gens se suicident.

Mme Brigitte Lherbier. – La commission d'enquête sur les suicides des policiers a obtenu toutes les informations qu'elle avait demandées.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Mais il n'existe aucune étude sur la corrélation entre les violences et les suicides. Ce travail de recherche sera sans doute assez lourd.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

Article 3

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-66 revient sur un ajout introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à modifier les éléments constitutifs de l'infraction de harcèlement sexuel. Actuellement, la définition de ce délit inclut notamment le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle. L'Assemblée y a ajouté les propos ou comportements à connotation sexiste. Or, comme l'ont souligné le Défenseur des droits ainsi que plusieurs magistrats et universitaires que j'ai entendus, cette extension entraîne une confusion entre le harcèlement sexuel et l'outrage sexiste, créé par l'article 4 du projet de loi, alors que la notion de harcèlement sexuel doit rester clairement distinguée des autres infractions. De plus, l'absence de clarté entre les deux définitions pourrait créer un risque de « contraventionnalisation » du harcèlement sexuel en raison de la création d'une contravention d'outrage sexiste.

En conséquence, je vous propose de supprimer l'ajout des propos ou comportements à connotation sexiste dans la définition du harcèlement sexuel afin de conserver la spécificité de cette infraction et d'éviter toute confusion avec l'outrage sexiste.

L'amendement COM-66 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-67 et COM-12 visent à inclure la lutte contre le harcèlement sexuel en ligne dans le devoir de coopération des intermédiaires techniques.

Les amendements COM-67 et COM-12 sont adoptés.

Articles additionnels après l'article 3

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-14 prévoit qu'en cas de signalement sur un contenu des alertes soient envoyées à tous les « abonnés » pour leur rappeler les risques encourus en cas de diffusion. Je rappelle qu'un signalement effectué par un internaute ne suffit pas à en caractériser son caractère illicite et donc l'interdiction de sa diffusion : cela relève des enquêteurs.

Je ne suis pas certaine de l'intérêt de cet amendement d'autant qu'il présente plusieurs difficultés : il est indéniable qu'il risque de « spammer » beaucoup d'internautes. De plus, je ne suis pas sûre de la faisabilité technique d'un tel dispositif : toutes les plateformes ne pourront pas le mettre en place.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il faudrait en séance un propos un peu plus robuste pour justifier ces rejets.

M. Philippe Bas, président. – Je le trouve robuste. Nous sommes en train d’adopter le texte de la commission. Ensuite, nous donnerons notre avis sur les amendements de séance.

L’amendement COM-14 n’est pas adopté.

L’amendement COM-13 n’est pas adopté.

Article 3 bis

M. Philippe Bas, président. – L’amendement COM-68 rectifié clarifie la nouvelle circonstance aggravante créée par l’Assemblée nationale pour plusieurs infractions, dont les viols, « lorsqu’un mineur de quinze ans était présent au moment des faits ».

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La rédaction de l’Assemblée nationale ne permettait pas le cumul entre la circonstance aggravante d’infraction commise par conjoint et celle qui est relative aux mineurs. Cet amendement résout cette difficulté.

L’amendement COM-68 rectifié est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements identiques COM-20, COM-23 et COM-32, qui créent une nouvelle circonstance aggravante pour les agressions sexuelles.

Les amendements COM-20, COM-23 et COM-32 ne sont pas adoptés.

Article 4

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-7 et COM-47 créent un délit d’agissement sexiste. La nouvelle infraction d’outrage sexiste présente plusieurs inconvénients, que je compte corriger avec l’amendement COM-69. Ces amendements poseraient encore plus de difficultés : peut-on imaginer réprimer d’une peine d’emprisonnement un simple propos sexiste ? Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-7 et COM-47 ne sont pas adoptés.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-69 vise à faire de l’outrage sexiste un délit.

L’amendement COM-69 est adopté. L’amendement COM-42 devient sans objet.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-70 fait du motif homophobe une circonstance aggravante et non un élément constitutif de la nouvelle infraction d’outrage sexiste.

L’amendement COM-70 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-71 tire les conséquences du caractère délictuel de l’infraction d’outrage sexiste sur les peines complémentaires encourues, qu’il s’agisse du travail d’intérêt général ou de la peine de stage.

L’amendement COM-71 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-10 et COM-54.

Les amendements identiques COM-10 et COM-54 ne sont pas adoptés.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-45, qui prévoit une signalisation apparente de l'interdiction de l'outrage sexiste et sexuel dans les moyens de transport collectif, ne relève manifestement pas de la loi.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

Article 4 bis

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-72 supprime l'article 4 *bis*, qui permet aux associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour la poursuite de l'infraction d'outrage sexiste. On ne peut pas à la fois vouloir la verbalisation en flagrant délit et la constitution en partie civile d'associations.

L'amendement COM-72 est adopté.

Article 4 ter

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-73 est de clarification.

L'amendement COM-73 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4 ter

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements COM-9, COM-21 et COM-53 empiètent sur la liberté de l'enseignement et ne relèvent pas de la loi. Avis défavorable.

Les amendements COM-9, COM-21 et COM-53 ne sont pas adoptés.

Article 4 quater

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-74 supprime l'évaluation prévue par cet article. En revanche, il semble pertinent de créer une nouvelle annexe générale au projet de loi de finances – un jaune budgétaire – afin d'évaluer la politique publique de lutte contre les violences sexuelles et sexistes dont sont victimes les enfants, les femmes et les hommes.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Donc vous proposez un rapport...

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Un jaune.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je sais, mais c'est amusant !

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez bien parlé d'un rapport...

M. François Pillet. – Cette demande répond au vœu de tous.

L'amendement COM-74 est adopté.

Intitulé du projet de loi

L'amendement de coordination COM-75 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant le chapitre I^{er} Dispositions relatives à la prescription			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	55 rect.	Rapport annexé sur les orientations de la politique de lutte contre les violences sexuelles et sexistes	Adopté
M. BUFFET	76	Développement de la recherche pour les symptômes psycho-traumatiques	Adopté
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
Mme BILLON	16	Approbation du rapport sur les orientations de la politique de protection des mineurs contre les violences sexuelles adopté par le Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme LABORDE	24	Approbation du rapport sur les orientations de la politique de protection des mineurs contre les violences sexuelles adopté par le Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme Laure DARCOS	52	Approbation du rapport sur les orientations de la politique de protection des mineurs contre les violences sexuelles adopté par le Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme de la GONTRIE	33	Approbation du rapport sur les orientations de la politique de protection des mineurs contre les violences sexuelles adopté par le Sénat	Satisfait ou sans objet
Mme de la GONTRIE	34	Conduite, par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, d'une politique active de lutte contre les violences sexistes et sexuelles	Rejeté
Article 1^{er} Allongement du délai de prescription de l'action publique de certains crimes commis à l'encontre des mineurs			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	56	Allongement à trente ans du délai de prescription de l'action publique pour les crimes sexuels et violents	Adopté
Mme MEUNIER	15	Imprescriptibilité des crimes sexuels et violents commis sur les mineurs	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	57	Régime de prescription de l'infraction de non-dénonciation des agressions et atteintes sexuelles commises à l'encontre des mineurs	Adopté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. BUFFET	22	Expertise pour appréciation de l'existence d'un obstacle de fait insurmontable rendant impossible la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BILLON	17	Expertise pour appréciation de l'existence d'un obstacle de fait insurmontable rendant impossible la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique	Adopté
Mme LABORDE	25	Expertise pour appréciation de l'existence d'un obstacle de fait insurmontable rendant impossible la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique	Adopté
Mme COHEN	4	Possibilité d'ouverture d'enquête en cas d'infraction sexuelle, même en cas de prescription	Rejeté
Mme BILLON	18	Possibilité d'ouverture d'enquête en cas d'infraction sexuelle, même en cas de prescription	Rejeté
Mme LABORDE	26	Possibilité d'ouverture d'enquête en cas d'infraction sexuelle, même en cas de prescription	Rejeté
Mme Laure DARCOS	31	Possibilité d'ouverture d'enquête en cas d'infraction sexuelle, même en cas de prescription	Rejeté
Mme de la GONTRIE	36	Possibilité d'ouverture d'enquête en cas d'infraction sexuelle, même en cas de prescription	Rejeté
Article 2 Répression des infractions sexuelles			
Mme BENBASSA	48	Disposition interprétative concernant les viols entre époux ou partenaires d'un PACS	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	58	Éléments constitutifs du viol	Adopté
Mme COHEN	5	Définition des conditions de la contrainte morale pour les agressions sexuelles	Satisfait ou sans objet
Mme BILLON	19	Définition des conditions de la contrainte morale pour les agressions sexuelles	Satisfait ou sans objet
Mme LABORDE	27	Définition des conditions de la contrainte morale pour les agressions sexuelles	Satisfait ou sans objet
Mme BENBASSA	49	Définition des conditions de la contrainte morale pour les agressions sexuelles	Satisfait ou sans objet
Mme de la GONTRIE	46 rect.	Criminalisation de l'acte de pénétration sexuelle imposé par un majeur à un mineur de treize ans	Rejeté
Mme BILLON	2	Criminalisation de l'acte de pénétration sexuelle imposé par un majeur à un mineur de treize ans	Rejeté
Mme LABORDE	29	Criminalisation de l'acte de pénétration sexuelle imposé par un majeur à un mineur de treize ans	Rejeté
Mme BILLON	3	Caractérisation de la contrainte morale en cas d'acte de pénétration sexuelle commis par un majeur sur un mineur de treize ans	Rejeté
Mme LABORDE	30	Caractérisation de la contrainte morale en cas d'acte de pénétration sexuelle commis par un majeur sur un mineur de treize ans	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	59	Mise en cohérence de l'inceste pénal avec l'inceste civil	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	60	Suppression de la création d'une circonstance aggravante pour atteinte sexuelle avec pénétration sur mineur de quinze ans	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BILLON	1	Suppression de la création d'une circonstance aggravante pour atteinte sexuelle avec pénétration sur mineur de quinze ans	Adopté
Mme LABORDE	28	Suppression de la création d'une circonstance aggravante pour atteinte sexuelle avec pénétration sur mineur de quinze ans	Adopté
Mme de la GONTRIE	37	Suppression de la création d'une circonstance aggravante pour atteinte sexuelle avec pénétration sur mineur de quinze ans	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	61	Champ d'application de la surqualification pénale d'inceste pour les atteintes sexuelles	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	62	Obligation, pour le président de la cour d'assises, de poser certaines questions subsidiaires.	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
Mme de la GONTRIE	44	Extension de l'enregistrement audiovisuel aux auditions de toutes les victimes d'infractions sexuelles	Rejeté
Article 2 bis B (nouveau) Création de référents « intégrité physique »			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	63	Suppression	Adopté
Mme BENBASSA	50	Précision concernant le référent intégrité physique	Satisfait ou sans objet
Mme BENBASSA	51	Précision concernant le référent intégrité physique	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 2 bis B (nouveau)			
Mme de la GONTRIE	35	Caractère obligatoire du signalement en cas de présomption de violences physiques, sexuelles ou psychiques sur un mineur ou un majeur en incapacité de se protéger	Rejeté
Article additionnel après l'article 2 bis C (nouveau)			
Mme de la GONTRIE	43	Inclusion du délit de non dénonciation de privations, mauvais traitements ou d'agressions ou d'atteintes sexuelles infligés à un mineur ou un majeur dans l'incapacité de se protéger dans le champ d'application de l'article 706-47 du code de procédure pénale	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2 bis D (nouveau)			
Mme de la GONTRIE	11	Inclusion d'un volet relatif à la prévention des violences sexuelles et à l'accès au soin des victimes de ces violences dans les projets régionaux de santé	Rejeté
Mme de la GONTRIE	38	Inclusion de personnels de l'éducation dans les contrats locaux de prévention contre les violences sexistes et sexuelles	Rejeté
Article 2 bis E (nouveau) Rapport du Gouvernement au Parlement sur les dispositifs locaux d'aide aux victimes			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	64	Suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 bis (nouveau)			
Rapport du Gouvernement au Parlement sur les dispositifs locaux d'aide à la mobilité des victimes			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	65	Suppression	Adopté
Articles additionnels après l'article 2 bis (nouveau)			
Mme de la GONTRIE	39	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la part des violences sexuelles et sexistes sur les suicides ou tentatives de suicide	Rejeté
Mme de la GONTRIE	40	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la nouvelle contravention d'outrage sexiste	Rejeté
Article 3			
Répression du harcèlement sexuel			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	66	Définition du délit de harcèlement sexuel	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	67	Devoir de coopération des intermédiaires techniques contre le harcèlement sexuel en ligne	Adopté
Mme de la GONTRIE	12	Devoir de coopération des intermédiaires techniques contre le harcèlement sexuel en ligne	Adopté
Articles additionnels après l'article 3			
Mme de la GONTRIE	14	Envoi d'une alerte aux abonnés du service public en ligne lors du signalement de données jugées illicites	Rejeté
Mme de la GONTRIE	13	Suspension automatique des contenus signalés comme illicites par les prestataires de service de communication public en ligne	Rejeté
Article 3 bis (nouveau)			
Circonstances aggravantes			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	68	Clarification de la nouvelle circonstance aggravante créée par l'Assemblée nationale, pour plusieurs infractions (violences, viols, agressions sexuelles, harcèlement sexuel, harcèlement moral), <i>« lorsqu'un mineur de quinze ans était présent au moment des faits ».</i>	Adopté
Mme BILLON	20	Création d'une circonstance aggravante pour les agressions sexuelles autres que le viol ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours	Rejeté
Mme Laure DARCOS	23	Création d'une circonstance aggravante pour les agressions sexuelles autres que le viol ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours	Rejeté
Mme LABORDE	32	Création d'une circonstance aggravante pour les agressions sexuelles autres que le viol ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours	Rejeté
Article 4			
Outrages sexistes			
Mme COHEN	7	Création du délit d'agissement sexiste	Rejeté
Mme LABORDE	47	Création du délit d'agissement sexiste	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	69	Définition de l'outrage sexiste	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme de la GONTRIE	42	Peines encourues pour l'outrage sexiste	Satisfait ou sans objet
Mme Marie MERCIER, rapporteur	70	Circonstance aggravante de l'outrage sexiste.	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	71	Peine complémentaire de stage	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
Mme COHEN	10	Inclusion de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison du sexe dans les motifs permettant la dissolution des associations ou groupements de fait	Rejeté
Mme LABORDE	54	Inclusion de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison du sexe dans les motifs permettant la dissolution des associations ou groupements de fait	Rejeté
Mme de la GONTRIE	45	Signalisation apparente de l'interdiction de l'outrage sexiste et sexuel dans les moyens de transport collectif	Rejeté
Article 4 bis (nouveau) Exercice des droits reconnus à la partie civile pour les associations en matière de répression de l'outrage sexiste			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	72	Suppression	Adopté
Article 4 ter (nouveau) Prescription de l'action en rescision de la vente pour cause de lésion			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	73	Clarification	Adopté
Articles additionnels après l'article 4 ter (nouveau)			
Mme COHEN	9	Définition du cadre de l'éducation à l'égalité femmes-hommes et à la sexualité	Rejeté
M. BRISSON	21	Définition du cadre de l'éducation à l'égalité femmes-hommes et à la sexualité	Rejeté
Mme LABORDE	53	Définition du cadre de l'éducation à l'égalité femmes-hommes et à la sexualité	Rejeté
Article 4 quater Évaluation de la loi et annexe budgétaire			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	74	Création d'une annexe budgétaire	Adopté
Intitulé du projet de loi			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	75	Coordination	Adopté

La réunion est close à 12h10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mardi 19 juin 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense s'est réunie au Sénat le 19 juin 2018.

M. Christian Cambon, sénateur, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. – Je remercie M. Jean-Jacques Bridey, président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, pour le travail particulièrement fécond de nos deux commissions. Nous répondons ainsi à une forte attente de nos armées. À l'issue de cette commission mixte paritaire, nous pouvons espérer que vingt années d'éreintement successif s'achèveront, nos forces armées retrouveront le modèle dont elles ont besoin pour faire face à leurs missions et au rôle particulier que la France, membre permanent du conseil de sécurité des Nations unies, tient dans le monde. Notre première pensée va à nos soldats qui portent notre drapeau sous toutes les latitudes et combattent pour la paix. À travers cette loi de programmation militaire (LPM), le Gouvernement a fait son devoir : il leur donne les moyens d'accomplir leur mission. Nous ne pouvons que saluer la remontée des crédits et des effectifs.

Pour le Parlement, faire son devoir, c'était soutenir cette loi de programmation militaire et l'enrichir par ses amendements. Les travaux préparatoires furent importants, et le rythme des auditions fut très soutenu à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Un président de commission mixte paritaire ne pouvant cumuler cette fonction avec celle de rapporteur, je vous propose donc de céder ma place à M. Cédric Perrin, sénateur, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

M. Jean-Jacques Bridey, président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale. – Je propose M. Philippe Chalumeau, député, pour être vice-président.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : M. Cédric Perrin, sénateur, président, M. Philippe Chalumeau, député, vice-président, M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat, M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat -

M. Cédric Perrin, sénateur, président. – Je vous rappelle que la commission mixte paritaire étant en fin « d'entonnoir » législatif, nous ne pouvons évoquer de sujet nouveau. Nos rapporteurs nous proposent un accord, paquet équilibré et global que je vous propose d'envisager comme un tout indissociable.

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – L'Assemblée débat depuis fort longtemps de ce projet de loi de programmation militaire : il a été déposé en Conseil des ministres le 7 février 2018, nous avons réalisé nos auditions du 8 février au 8 mars, avant l'adoption en séance publique le 27 mars 2018.

Lorsque j'ai présenté ce texte devant la commission et en séance publique, j'ai souhaité qu'il recueille la plus large majorité possible pour montrer à nos armées que la représentation nationale les soutenait, et qu'elle revenait ainsi sur vingt ans de reculades sur le budget et les ressources humaines des armées – nous en avons connu ces dernières années. Les députés ont enrichi le projet de loi autour de deux logiques principales : sécuriser budgétairement le texte et améliorer les conditions de vie des soldats et de leur famille - c'est un texte « à hauteur d'homme ».

À la différence des précédentes lois de programmation militaire, les ressources prévues sont uniquement budgétaires. Nous avons voulu conforter ces crédits budgétaires, en adoptant à l'unanimité, dès le débat en commission, dans le rapport annexé de la LPM, au titre de l'article 2, que l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques ne s'applique pas à la mission budgétaire « Défense », en raison des difficultés d'exécution. Le Gouvernement ne s'y est pas opposé.

Je souligne les bonnes relations avec le Gouvernement et le cabinet de la ministre des armées, Mme Florence Parly, qui permettront de conforter l'esprit de la loi et son exécution.

Les armées sont avant tout des femmes et des hommes. Au-delà de la livraison de matériel de qualité le plus rapidement possible, ils ont besoin des meilleures conditions humaines pour exercer leur métier. Nous avons travaillé en dialogue constant avec le Gouvernement et obtenu des avancées sur la condition des militaires, leurs droits, ceux des réservistes, les reconversions. À l'Assemblée nationale, nous avons pu bénéficier de la présence de la ministre tout au long de l'examen du texte en commission, et de l'adoption d'amendements provenant de tous les groupes politiques. Ce dialogue a été très constructif. Le texte a été adopté à une large majorité à l'Assemblée nationale, ainsi qu'au Sénat. J'espère que nous parviendrons à un accord global.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je salue le travail de l'Assemblée nationale, qui a apporté de nombreuses améliorations, reprises par les sénateurs. Nous avons réalisé un travail constructif, au-delà des différentes sensibilités politiques, en faveur des armées. Nous avons adopté la même approche : sauvegarder les moyens budgétaires et faire en sorte que le contrôle parlementaire puisse s'exercer dans de bonnes conditions. Une loi de programmation est une loi d'intention, or les intentions sont bonnes. Mais le calendrier nous pose problème : deux tiers des investissements seront réalisés sur le dernier tiers calendaire. Le Parlement devra donc vérifier à chaque loi de finances que

cette LPM ne soit pas une vaine parole – nous en avons eu l'expérience précédemment. Les armées attendent. Il y a urgence. Nous aiderons la ministre à tenir ses propres engagements.

Pour sécuriser les ressources de la programmation, le Sénat a adopté des clauses de « sauvegarde » très importantes. Une clause « SNU » prévoit que le service national universel (SNU), qui devrait coûter de un à trois milliards d'euros par an, n'obère pas les moyens financiers de la LPM, au risque sinon de l'affaiblir. L'article 3 prévoit l'étanchéité entre la programmation militaire et le financement du futur SNU, et l'article 5 protège les emplois et les infrastructures de la défense par rapport au SNU. La ministre s'est publiquement engagée en ce sens lors des débats au Sénat.

Une clause « carburants », qui vise à compenser l'évolution des cours du pétrole, prévoit une augmentation des ressources en cas de hausse des cours du pétrole ; la LPM a été bâtie sur un cours du baril de 60 dollars, il est actuellement de 72 dollars, et les inquiétudes perdurent, en raison des risques au Moyen-Orient. Cela pourrait coûter plus de 100 millions d'euros chaque année au budget des armées...

Nous avons introduit deux clauses « OPEX » (opérations extérieures) : hors circonstances exceptionnelles, le ministère des armées verra sa contribution au surcoût résiduel des OPEX limitée à sa part dans le budget général, afin de ne pas grever la LPM. Sera prise en compte dans ce surcoût l'usure accélérée des matériels. La provision OPEX est fixée à 1,1 milliard d'euros, mais ce surcoût pourrait atteindre 1,2 à 1,3 milliard d'euros, voire plus. En cas de circonstances exceptionnelles, il est vraisemblable qu'un collectif budgétaire serait en tout état de cause nécessaire pour augmenter cette provision.

L'application trop zélée du code des marchés publics et de l'instruction 1516 freine l'intégration de l'innovation dans les forces armées. Le Sénat a renforcé l'agilité des processus d'achat, à l'article 26, en permettant l'extension des marchés de gré à gré pour faciliter l'intégration de l'innovation, au bénéfice des forces armées ; ce sera une impulsion supplémentaire pour le chantier lancé par la ministre de réforme de la Direction générale de l'armement (DGA) visant à une « boucle courte » pour intégrer l'innovation.

Le Sénat a œuvré pour une meilleure reconnaissance des mérites des pilotes de drones. L'irruption des nouvelles technologies nécessite que soient mieux reconnus les mérites de ceux qui travaillent aussi hors du champ de bataille.

Sur l'axe « à hauteur d'homme », le Sénat a adopté des dispositions pour les logements des militaires. La décote Duflot frappe les ventes des immeubles publics pour favoriser le logement social. Nous avons souhaité établir un lien entre la décote Duflot et le nombre de logements sociaux attribués à nos militaires. Chacun se souvient que l'îlot Saint-Germain, estimé 85 millions d'euros, a été vendu 29 millions d'euros seulement, soit une importante perte pour nos armées, qui n'ont pas non plus pu y bénéficier d'un quota satisfaisant de logements. Le Sénat souhaite empêcher l'application de la décote Duflot dans les zones tendues, sauf le cas où les logements seraient destinés aux militaires. Le Sénat a aussi prévu à l'article 3 un retour intégral au ministère de la défense des recettes de cessions immobilières, soit 500 millions d'euros sur la période.

Nous avons également prévu, à la demande d'Hélène Conway-Mouret, que les femmes militaires enceintes pourraient disposer à partir de 2022 d'un uniforme adapté à leur condition ; nous avons insisté sur la nécessité de protéger les militaires contre les traumatismes sonores, et sur la gravité des blessures psychiques. Nous avons prôné la

diversification des modes de garde d'enfants proposés aux militaires, notamment avec des horaires atypiques. Nous avons voulu renforcer le volet « à hauteur d'homme », pour que les militaires aient aussi une vie familiale normale.

À la demande des sénateurs représentant les Français de l'étranger, nous avons ouvert le service militaire volontaire aux Français de l'étranger, et ouvert la réflexion pour son extension future, sans peser toutefois sur les ressources de la loi de programmation militaire.

Nous avons permis aux gendarmes de mener des missions en haute mer, et consolidé nos pré-positionnements, à Djibouti notamment, à la demande de notre collègue Philippe Paul.

Nous avons renforcé nos capacités de contrôle parlementaire de l'exécution de la programmation en obtenant du Gouvernement un « point de contrôle » en 2021 pour la trajectoire des équipements, équipement par équipement, de même que pour la trajectoire des crédits d'études amont.

Pour développer la réserve, le Sénat aura introduit une nouveauté : le don de jours de congé, en entreprise, en faveur d'un réserviste. Cela favorisera le développement de la réserve, élément de plus en plus important pour nos armées. Le Sénat aura mieux concilié impératifs des réservistes et des entreprises, à l'article 10 *bis*.

Le Sénat a amélioré les conditions du transfert du contentieux des pensions militaires d'invalidité qui mettait le monde associatif en ébullition. Nous avons trouvé des solutions intermédiaires. Nous avons mieux pris en compte la réalité des intercommunalités pour les militaires d'active qui veulent se présenter aux élections municipales.

La liste est encore longue, et je voudrais remercier l'ensemble de mes collègues sénateurs qui ont chacun apporté leur pierre à un édifice que nous avons construit ensemble. Le compromis que nous vous proposons avec Jean-Jacques Bridey me paraît très satisfaisant. Ce sera un signal très fort envoyé aux armées, et cela aidera la ministre à mettre en œuvre la programmation, car Bercy sera toujours tenté de reprendre ce que le Gouvernement aura accordé. Rien ne serait pire que de décevoir.

Je salue la présence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois, ainsi que de la délégation parlementaire au renseignement. Le Sénat a consenti à transférer dans le rapport annexé les dispositions relatives au renforcement des pouvoirs de la délégation parlementaire au renseignement. L'amendement que le président Philippe Bas et moi-même avons proposé au Sénat ne visait évidemment pas à interférer avec les activités des services de renseignement, dont nous mesurons bien le caractère à la fois sensible et risqué. Le contrôle parlementaire ne vise pas à créer une insécurité pour les agents. Mais, à l'exemple de ce qui est fait en Italie, en Allemagne ou au Royaume-Uni – où le renseignement est contrôlé par des organismes privés ! – le Parlement doit être mieux informé. La LPM prévoit 4,6 milliards d'euros supplémentaires au titre du renseignement et 1 600 postes supplémentaires ! Un contrôle sur de pareilles dépenses n'est pas anormal ! Nous sommes donc convenus de mentionner dans le rapport annexé, à l'article 2, la nécessité de renforcer le contrôle parlementaire sur les activités de renseignement, et l'engagement du Gouvernement de proposer une future loi sur le renseignement d'ici 2020, associant le Parlement et prévoyant un renforcement du contrôle parlementaire – ne portant pas, naturellement, sur les opérations en cours -. Nous y travaillerons avec la présidente de la délégation, sous l'autorité des deux présidents des commissions des lois. Dans une ère de transparence généralisée, les

services de renseignement doivent à la fois faire l'objet d'un contrôle renforcé mais aussi conserver la sécurité et la tranquillité nécessaire à des activités aussi sensibles.

Le Président de la République souhaite promulguer ce texte avant le 14 juillet.

M. Philippe Chalumeau, député, vice-président de la commission mixte paritaire. – Nous allons conclure l'examen d'un texte décisif pour nos armées, qui protègent avec courage nos concitoyens et remplissent, au risque de leur vie, les missions que la France leur a confiées. L'essentiel est déjà là. Je salue les échanges constructifs et fructueux avec la ministre et le Sénat. Notre travail en amont illustre notre volonté sincère d'avancer pour que nos soldats disposent à nouveau des moyens indispensables et attendus à la hauteur de leur engagement. Si nos armées ont su se réformer, agir avec efficacité et tenir parfaitement leur rang, elles ont été soumises à une pression qui ne peut plus durer. Grâce à notre mobilisation, la LPM y met fin résolument. La France doit intervenir et vaincre partout où elle est menacée et où la situation internationale l'impose. En 2025, nous devrions franchir le cap des 2% du PIB consacrés à la défense. Avec l'audace de ce budget et la sincérisation de celui de nos OPEX à hauteur de 1,1 milliard d'euros à partir de 2020, nous pouvons nous féliciter de cet acte fort, inédit, pour un engagement durable et soutenable de nos armées.

La LPM accorde aussi une attention inédite aux hommes et aux armées, avec le renouvellement des capacités opérationnelles pour préparer l'avenir. Elle choisit l'autonomie stratégique de la France, avec des moyens accrus pour le renseignement et la cyberdéfense, elle ouvre la voie à une modernisation des armées, plus innovantes, et à la redynamisation de nos programmes d'armement, afin d'avoir un modèle d'armée complet et équilibré, capable de garantir notre excellence et notre efficacité pour faire face à toutes les nouvelles menaces et dans tous les espaces. La LPM nous en offre les moyens. J'ai confiance en notre détermination collective et en l'efficacité de nos armées pour y parvenir.

Mme Hélène Conway-Mouret, sénatrice. – Mon groupe politique a été heureux de participer activement à l'amélioration du texte. Nous avons enrichi en particulier le volet social, pour améliorer la vie quotidienne des militaires et faire de la LPM une loi à hauteur d'homme – et de femme ! Nous avons aussi sécurisé les ressources et les équipements pour la sécurité des soldats protégeant nos territoires. Nous avons travaillé en toute transparence, dans un dialogue permanent. Cela nous a permis de répondre au plus près aux besoins des armées.

M. Jean-Marc Todeschini, sénateur. – C'est notre motivation principale !

Mme Hélène Conway-Mouret, sénatrice. – Je salue la volonté de la ministre et des députés de rechercher un consensus. J'espère que le résultat sera tout à notre honneur.

M. Charles de la Verpillière, député. – Le groupe des députés Les Républicains salue le travail réalisé, mais nous nous sommes abstenus lors du vote en première lecture. Certes, la LPM comprend des avancées positives, comme l'arrêt de la dégradation de nos armées, la remontée des effectifs, l'amélioration des conditions de vie des militaires, la consolidation des capacités opérationnelles et l'anticipation de la nécessaire modernisation des équipements. Néanmoins, au vu de la programmation financière elle-même, nous critiquons que l'effort financier soit réalisé sur la deuxième marche – 2023-2025, et non sur la période 2019-2022. Nous n'avons jamais réussi à obtenir la méthode de calcul des crédits devant constituer 2% du PIB : cela inclut-il les crédits relatifs aux pensions, ou s'agit-il des seuls crédits de la mission « Défense », dans une vision plus exigeante ?

Nous sommes également très attentifs à la sanctuarisation des moyens budgétaires de la LPM ; l'amendement du président de la commission excluant la mission « Défense » du champ de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques était bienvenu. Nous avons demandé que le financement des OPEX soit amélioré. Nous serons attentifs aux rédactions de compromis proposées.

M. Fabien Lainé, député. – Le groupe Mouvement démocrate et apparentés se réjouit du consensus. Nous étions nombreux à nous être engagés, avec des députés La République en Marche et de l'opposition. En passant par la Haute Assemblée, le texte a bénéficié d'améliorations intéressantes, dont beaucoup avaient été demandées par notre groupe, comme la réserve, le détail des investissements, ou les droits électifs. C'est un texte de progrès, historique, qui remet de l'épaisseur organique dans nos trois armées, avec un programme d'investissement ambitieux.

Nous serons attentifs à l'avenir de la DGA – les marchés publics sont un sujet très sensible – et au contrôle parlementaire sur les services de renseignement. Il reste encore des progrès à faire dans notre démocratie moderne et mature. Nous nous inscrivons avec enthousiasme dans ce compromis au service de nos armées et de notre défense. Nous sommes très favorables à ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Cédric Perrin, sénateur, président. – Je rappelle que seuls peuvent prendre part au vote M. Jean-Jacques Bridey, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Philippe Chalumeau, Mme Sereine Mauborgne, MM. Charles de la Verpillière, Patrice Verchère et Fabien Lainé, députés ; et MM. Christian Cambon, Pascal Allizard, Cédric Perrin, Olivier Cigolotti, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Jean-Marc Todeschini et Richard Yung, sénateurs.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2 (rapport annexé)

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Par souci de conciliation, le Sénat accepte de supprimer l'article 22 *ter* au bénéfice de l'introduction de dispositions dans le rapport annexé, à l'alinéa 71 : « La modernisation et l'accroissement des moyens des services de renseignement rendent nécessaire un renforcement du contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement en matière de renseignement et d'évaluation de la politique publique en ce domaine. Le Gouvernement travaillera en concertation avec la Délégation parlementaire au renseignement afin de proposer au Parlement, d'ici 2020, les voies et moyens de ce renforcement. » C'est une rédaction de compromis.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons une rédaction nouvelle de la fin de l'alinéa 154, pour qu'il soit précisé que le renforcement du lien armée-Nation passe par la participation des jeunes à la fois à la réserve et à la garde nationale. La rédaction de compromis trouvée garde bien mention de la Garde nationale, mais en précisant mieux l'articulation entre garde nationale et réserves opérationnelles.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous vous proposons une rédaction de compromis à l’alinéa 174, qui précise la rédaction du Sénat – à l’initiative de M. de Legge – sur l’acquisition des liasses. Elle vise à ne pas défavoriser l’État dans la négociation du prix de ces liasses produites par les industriels.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Une proposition de rédaction se substituant à notre amendement « Val de Grâce » adopté au Sénat et modifiant l’alinéa 223, à la suite de la vente de l’îlot Saint-Germain : « Les efforts consentis pour adapter le parc de logement et satisfaire les besoins de logement seront renforcés, en particulier dans les zones tendues, notamment l’Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d’Azur. ». Il y a actuellement des besoins criants de logements pour les militaires, accentués par l’opération Sentinelle. Il faut en tenir compte.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons une rédaction de compromis pour l’alinéa 224. Le Sénat avait précisé à l’article 36 que le taux d’invalidité était déterminé à la date du dépôt de la demande. Ce sujet, qui fait l’objet d’une jurisprudence constante du Conseil d’État, est extrêmement complexe. Un militaire tombé d’une échelle sur une base aérienne en France n’est pas dans la même situation que celui qui perd ses deux jambes à Gao durant l’opération Barkhane. Il faut accélérer le traitement des dossiers – ce qui se passe déjà, en pratique, pour les cas les plus dramatiques.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons de supprimer l’alinéa 227 du rapport annexé, en transférant son contenu à l’alinéa 232.

La proposition de suppression est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons d’améliorer la rédaction de l’alinéa 232 du rapport annexé, en reprenant l’idée de renforcer la politique de lutte contre les discriminations, qui figurait à l’alinéa 227 et en mentionnant les cellules d’écoute (Écoute Défense et Thémis) auxquelles les victimes peuvent s’adresser.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat avait introduit à l’article 30 *ter*, à l’initiative de Cédric Perrin, une demande de rapport du Gouvernement sur les décorations aux militaires qui combattent sans être présents sur le champ de bataille - en particulier les pilotes de drones. La question des décorations relève du domaine réglementaire, mais il fallait faire évoluer les mentalités... Nous remplaçons la disposition introduite au Sénat par le rappel, dans le rapport annexé, que les mérites des pilotes de drones doivent être pris en compte, y compris par l’octroi de décorations. Nous proposons ainsi, pour l’alinéa 246 du rapport annexé, une rédaction de compromis.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de compromis modifie l’alinéa 277 : il s’agit de soutenir le renforcement du rôle des réservistes en appui des forces d’active, sans mentionner une trop grande spécialisation des réservistes, qui pourrait être source de rigidité.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction, à l’alinéa 288, reprend celle introduite à l’initiative de Mme Conway-Mouret pour soutenir le SMV. C’est un compromis.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition relative aux supplétifs de droit commun - par opposition aux supplétifs de droit local - est là encore une rédaction de compromis. Ils sont soixante-quatorze demandeurs. Le Gouvernement ne souhaite pas créer un dispositif susceptible de provoquer des demandes d’autres catégories : il s’est engagé en revanche auprès de moi à examiner individuellement chacun des dossiers. Tel est le sens des deux alinéas que nous vous proposons d’insérer après l’alinéa 288.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition suivante corrige une erreur matérielle à l’alinéa 359.

La proposition de rédaction est adoptée.

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. - Notre proposition, à l’alinéa 5, est purement rédactionnelle.

La proposition de rédaction est adoptée.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. - Nous proposons à l’alinéa 3 de l’article une rédaction de compromis sur la limitation de la participation des armées au surcoût des OPEX.

M. Charles de Verpillière, député. - Je ne peux, au nom de mon groupe Les Républicains de l’Assemblée nationale, vous suivre car votre proposition vide de son sens la rédaction adoptée au Sénat. Que sont les « circonstances exceptionnelles » ici mentionnées ? Les pouvoirs exceptionnels du Président de la République, à l’article 16 de la Constitution, sont définis très précisément !

La proposition de rédaction est adoptée.

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

Article 4 bis (nouveau)

L'article 4 bis est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il s'agit de la coordination entre la loi de programmation militaire et l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques. Nous proposons une rédaction de compromis.

Mme Hélène Conway-Mouret, sénatrice. – L'Assemblée nationale et le Sénat étaient en désaccord en 2017. Les députés avaient alors refusé l'exception pour le ministère de la défense, adoptée par le Sénat, exemptant le ministère des armées du mécanisme de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques sur la limitation des « restes à payer ». Pourquoi ont-ils changé d'avis ?

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Nous avons, en loi de programmation des finances publiques, souligné le problème et annoncé vouloir le traiter par un amendement en loi de programmation militaire. J'étais personnellement intervenu en ce sens en séance publique. Les sénateurs avaient préféré modifier d'emblée l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques, sans attendre la loi de programmation militaire. Les deux assemblées avaient une même ambition, seules les modalités différaient. Nous retenons finalement celles de l'Assemblée nationale.

La proposition de rédaction est adoptée.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 ter

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Nous proposons une harmonisation rédactionnelle.

La proposition de rédaction est adoptée.

L'article 6 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 quater

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Pour la remise du bilan d'exécution, nous proposons de revenir à l'échéance retenue par l'Assemblée nationale, avril, que le Sénat avait avancée à mars.

La proposition de rédaction est adoptée.

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Notre seconde proposition est rédactionnelle.

La proposition de rédaction est adoptée et l'article 6 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 quinquies

Article nouveau-supprimé, non transmis par le Sénat : suppression maintenue

Article 6 sexies (nouveau)

La proposition des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée et l'article 6 sexies est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9 bis (nouveau)

L'article 9 bis est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 10 bis

L'article 10 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 ter (nouveau)

L'article 10 ter est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 11

L'article 11 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 11 bis A (nouveau)

L'article 10 bis est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 11 bis

La suppression de l'article 11 bis (supprimé par le Sénat) est maintenue.

Article 11 ter

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction réintroduit la présence d'un député et d'un sénateur au Conseil consultatif de la garde nationale, que la proposition de loi des présidents des deux assemblées relative aux organismes extraparlimentaires ne prévoit pas. Dans la discussion relative au service national universel, le Parlement doit avoir l'œil sur ce qui concerne la garde nationale. Le Sénat avait supprimé l'article, nous revenons à la rédaction de l'Assemblée nationale.

La proposition de rédaction est adoptée.

L'article 11 ter est rétabli dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 11 quater (nouveau)

L'article 11 quater est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 12 bis (nouveau)

L'article 12 bis est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Articles 14, 14 ter, 16 et 17

Les articles 14, 14 ter, 16 et 17 sont adoptés dans la rédaction du Sénat.

Article 18

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nos rédactions de compromis sont les suivantes : Les militaires d'active élus conseillers municipaux sont autorisés à participer à la désignation de délégués au collège électoral appelé à élire les sénateurs, pas à être élus délégués eux-mêmes. Par ailleurs, ils pourront être élus dans les intercommunalités de moins de 25 000 habitants.

La proposition de rédaction est adoptée.

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

Article 19

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il subsistait à cet article de légères différences de rédaction entre la version du Sénat et celle de l'Assemblée nationale. Nous vous proposons des rédactions de compromis et des corrections de légistique.

La proposition de rédaction est adoptée.

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

Article 22

L'article 22 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 22 bis A (nouveau)

L'article 22 bis A est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 22 ter (nouveau)

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer l'article 22 ter, relatif à la délégation parlementaire au renseignement (DPR).

La proposition de suppression est adoptée.

L'article 22 ter est supprimé.

Article 24

L'article 24 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 24 bis A

L'article 24 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 24 bis

L'article 24 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 25

L'article 25 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28

L'article 28 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28 bis (nouveau)

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne reprendrai pas toute l'argumentation sur la décote Duflot ; simplement, cette proposition de rédaction, issue d'un compromis, vise à porter le plafond de logements réservés aux militaires de 10 % actuellement à 75 % dans les zones où le marché du logement est tendu, « si le ministère des armées le souhaite ». Nous avons introduit cette dernière précision, de bon sens, à la demande du ministère, pour une raison évidente : si le ministère des armées décide de fermer définitivement une garnison, il ne faut pas obliger la municipalité rachetant ses propriétés à réserver 75 % de logements sociaux aux militaires qui seraient partis.

En revanche, dans les zones tendues, cette disposition sera très importante pour répondre à la crise du logement des militaires, notamment en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Mme Sereine Mauborgne, députée. – En tant qu'élue de cette région, je remercie le Sénat d'avoir introduit cette disposition.

La proposition de rédaction est adoptée.

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

Article 29

L'article 29 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 30

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition de rédaction introduit à l'article 30 une coordination relative aux organismes extraparlimentaires.

La proposition de rédaction est adoptée.

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

Article 30 bis (nouveau)

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer l'article 30 bis, relatif aux supplétifs de statut civil de droit commun.

La proposition de suppression est adoptée.

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 30 bis est supprimé.

Article 30 ter (nouveau)

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de supprimer l'article 30 ter, puisque ses dispositions, relatives aux « médailles des pilotes de drones », ont été intégrées à l'article 2.

La proposition de suppression est adoptée.

Sur la proposition conjointe des rapporteurs, l'article 30 ter est supprimé.

Article 32

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 32 est relatif au contentieux des pensions militaires d'invalidité, que le Gouvernement a décidé de transférer du tribunal des pensions à la juridiction administrative. Ce transfert nous a valu à tous beaucoup de courrier de la part d'associations de pensionnés, souhaitant conserver le bénéfice des particularités procédurales actuelles. Il était en effet possible, devant le tribunal des pensions, de se faire représenter par une personne de son choix, de demander le huis clos et de formuler des observations orales.

Nous vous invitons, au travers de cette proposition de rédaction de compromis, à transférer ces obligations aux tribunaux administratifs, tout en garantissant le maintien de certaines garanties de procédure.

M. Jean-Marc Todeschini, sénateur. – Je tiens à préciser que, comme l’a indiqué Mme la ministre, ce n’est pas le gouvernement précédent qui a demandé ce transfert.

La proposition de rédaction est adoptée.

L’article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 35

L’article 35 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 36

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Il s’agit de supprimer le II de l’article 36, relatif à la date à laquelle doit être évaluée l’infirmité justifiant la demande de pension militaire d’invalidité.

La proposition de rédaction est adoptée.

L’article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 36 bis (nouveau)

L’article 36 bis est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 37

L’article 37 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 38 bis

L’article 38 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 38 ter (nouveau)

L’article 38 ter est adopté sans modification dans la rédaction du Sénat.

Article 39

L’article 39 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 42

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Il s’agit de reprendre les modifications que l’on vient d’adopter pour les adapter à l’outre-mer. Vous pourrez vérifier !

La proposition de rédaction est adoptée.

L'article 42 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, présidente de la délégation parlementaire au renseignement. – En tant que présidente de la délégation parlementaire au renseignement, je veux remercier les deux rapporteurs, qui, grâce aux compromis auxquels ils ont abouti, permettront à la délégation de travailler collectivement et sereinement au renforcement de ses pouvoirs ; la délégation a toujours souhaité que cela résulte d'une démarche conjointe. Je vous remercie donc particulièrement, messieurs les rapporteurs, de rendre possible cette réflexion conjointe entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, et qui aboutira dans les années à venir.

M. Cédric Perrin, président. – La commission mixte paritaire étant parvenue à un texte commun, la lecture de ses conclusions aura lieu, à l'Assemblée nationale, le 27 juin prochain, et, au Sénat, le 28 juin prochain.

M. Christian Cambon, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le résultat de nos travaux est à la hauteur de nos ambitions. Je remercie nos collègues députés et en particulier le président Jean-Jacques Bridey.

M. Jean-Jacques Bridey, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je vous remercie aussi, mon cher collègue. Notre travail n'était pas évident car les deux textes, tant de l'Assemblée nationale que du Sénat, présentaient de petits pièges susceptibles de provoquer des crispations. Nous avons réussi à les éviter, pour le bien général et pour le bien de nos armées. Je m'en félicite, ainsi que, je le sais, Mme la ministre. J'espère qu'une grande majorité de la représentation nationale sera favorable, les 27 et 28 juin prochains, à ce texte ambitieux pour nos armées et pour la sécurité de notre pays et de nos concitoyens.

La réunion est close à 16 h 10.

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

Mercredi 16 mai 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

Table ronde d'organisations syndicales des surveillants pénitentiaires

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition des représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble régner au sein des forces de sécurité intérieure, d'en comprendre les causes et de proposer des pistes d'amélioration.

Les auditions des personnels de la police et de la gendarmerie nationale que nous avons menées nous ont permis de constater que, malgré les réformes récentes, certaines difficultés persistent au sujet de la répartition des missions entre les forces de l'ordre et les surveillants pénitentiaires. Ces difficultés concernent les transfèremens mais aussi le maintien de l'ordre au sein des établissements ou aux abords de ceux-ci. Il existe en outre actuellement un malaise propre au monde pénitentiaire, que vous pourrez également évoquer.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. 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, prêtent serment

Je passe à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur – Les blocages de plusieurs centres pénitenciers au mois de janvier ont révélé l'existence d'un malaise profond parmi les personnels pénitentiaires. Pourriez-vous, brièvement, nous indiquer les principales causes de ce malaise ? Les mesures annoncées par le Gouvernement dans le cadre de l'accord signé avec les syndicats vous paraissent-elles à la hauteur des enjeux ? La création de cette commission d'enquête a été impulsée par la vague de suicides au sein de la police et de la gendarmerie nationales à l'automne dernier. L'administration pénitentiaire est-elle également confrontée à ce phénomène ? Quels sont les dispositifs de prise en charge des risques psychosociaux au sein de l'administration pénitentiaire ? Estimez-vous qu'il existe des insuffisances dans ce domaine ? L'administration pénitentiaire fait face à des difficultés importantes de recrutement, notamment s'agissant du corps des surveillants pénitentiaires. Comment améliorer, selon vous, l'attractivité de la profession ? Les forces de sécurité intérieure revendiquent, depuis des années, la suppression des tâches indues, parmi lesquelles la prise en charge des extractions judiciaires. Quelle est votre position sur le sujet ? Plus généralement, estimez-vous nécessaire, compte tenu du niveau d'insécurité de certaines prisons, de recevoir

l'appui des forces de sécurité intérieure pour mener à bien vos missions ? La formation initiale et continue vous paraît-elle adaptée dans l'administration pénitentiaire ? Quelles seraient pour vous les voies d'amélioration ?

M. Emmanuel Guimaraes, trésorier général FO pénitentiaire – Le malaise n'est pas nouveau. L'élément déclencheur a été une agression au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil dans le Nord, dans une maison centrale ultra-sécuritaire, par un détenu radicalisé, sur quatre collègues. La mobilisation a pris une ampleur régionale puis nationale. Les organisations syndicales se sont mobilisées autour de ce cas. Malheureusement il y a eu un effet de contagion avec des faits similaires à Mont-de-Marsan, et à Borgo où deux collègues ont reçu 31 coups de couteaux. Nous sommes en recherche de reconnaissance, ce qui passe par le statut : nous souhaitons la « parité-police » en ce qui concerne notamment la rémunération. Notre grille indiciaire, si on enlève la prime de sujétion de 26 %, est de 1 200 euros en début de carrière, après les huit mois (bientôt six !) de formation. Soit 1 450 euros net par mois avec la prime. Il y a les heures supplémentaires obligatoires, 40 ou 50 heures par mois : c'est seulement ainsi qu'on arrive à un salaire décent. C'est aussi une façon d'inciter les jeunes fonctionnaires. Un jeune de 20-22 ans qui vient de province avec 2 000 euros par mois pour travailler à Paris avec les dépenses que cela implique, va être en difficulté.

En 1958 déjà, les surveillants exprimaient des revendications : on leur a accordé la prime de sujétion mais on les a privés du droit de grève. Aujourd'hui les surveillants restent de simple « porte-clefs », or la population pénale n'est plus la même ! La méthode de gestion des tensions n'a pas changé. Le boulot ne donne pas envie !

M. François Grosdidier, rapporteur – Quand vous êtes victimes d'agression, comment cela est-il traité ? L'administration vous encourage-t-elle à porter plainte et vous assiste-t-elle ?

M. Emmanuel Guimaraes – Quand nous sommes agressés, nous sommes considérés comme dépositaires de l'autorité publique. L'administration ne nous assiste pas. Il y a peu de suivi de l'administration. On peut aussi parler de la sécurité. L'architecture, la gestion ne sont pas adaptées. Sur certaines maisons d'arrêt il y a 200 % de surpopulation avec des détenus de genre très différents mélangés. Les conditions de détention du détenu, ce sont celles du surveillant ! Selon le Gouvernement, les propositions d'évolution du parc immobilier changent de plusieurs dizaines de milliers de places. Il y a un vrai besoin.

M. Philippe Kuhn, délégué régional à la direction interrégionale de Paris de SPS non gradés – Cela fait 25 ans que la pénitentiaire n'avait pas été aussi révoltée. Il y a un raz-le-bol sur la violence. Nous sommes confrontés depuis plus de trois ans au terrorisme sans y être préparés. En septembre 2016 un collègue a été lâchement attaqué à la maison d'Osny par un homme qui lui a perforé la gorge avec une lame. Aujourd'hui ça continue, les agressions se poursuivent malgré l'accord qui a été signé.

M. François Grosdidier, rapporteur – Sur les agressions, que proposez-vous ? Des nouvelles constructions ont été annoncées, mais pour le reste que préconisez-vous ?

M. Philippe Kuhn – Nous demandons qu'on remette de la sécurité dans les prisons. Dans les maisons d'arrêt surpeuplées, il faut occuper les détenus en permanence. Quand il y a trois détenus ou quatre au lieu d'un dans une cellule, c'est générateur d'agression. Les équipes locales d'appui et de contrôle prévues de longue date ne sont pas en

place dans tous les établissements. Nous demandons que ce qui avait été prévu il y a deux ans soit appliqué.

M. Emmanuel Guimaraes – L’ancien directeur de l’administration pénitentiaire avait demandé la création de 20 équipes locales d’appui et de contrôle dotées chacune de 7 ETP. Aujourd’hui seuls 6 ou 7 sont déployées, qui plus est prélevées sur les autres personnels. Elles n’ont pas de prérogatives judiciaires. Il y deux ans une instruction a permis aux surveillants d’intervenir sur les abords des établissements pénitentiaires avec un fusil à pompe pour appréhender les individus tentant de projeter des objets dans l’établissement et les maintenir en « garde à vue » le temps de contacter un OPJ pour qu’il prenne le relais. Mais dans les faits c’est impossible : pas de formation, pas de locaux spécifiques en dehors de l’établissement.

M. Wilfried Fonck, secrétaire national UNFAP UNSA Justice – Nous nous considérons comme membres des forces de sécurité intérieure. L’élément déclencheur du mouvement de janvier 2018 est effectivement l’agression de Vendin-le-Vieil. Le fait que le détenu soit un condamné pour terrorisme a un peu occulté le caractère général du problème. C’est la goutte de sang de trop. En 1992, deux collègues avaient perdu la vie et il y avait eu un mouvement très dur. Ce qui nous motive ce n’est pas les revendications statutaires, c’est de pouvoir exercer les missions dans de bonnes conditions de sécurité. Depuis des dizaines d’années, quels que soient les gouvernements, personne ne s’intéresse à la question pénitentiaire. Il s’agit juste de mettre quelqu’un derrière quatre murs puis on se moque de ce qui se passe, de savoir si les personnels ont les moyens de faire face. Or la personne va ressortir et ce n’est pas pris en compte. Si la sécurité des surveillants n’est pas assurée, la mission de réinsertion ne risque pas de l’être.

Mme Brigitte Lherbier. – Comment, à l’intérieur de la prison, sont gérés les détenus qui présentent des problèmes psychiatriques ? Avez-vous les moyens de gérer cela, ainsi que la réinsertion ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez souligné l’évolution de la population carcérale, en particulier avec la radicalisation. Quelle est votre relation avec les détenus, quel est l’impact de ces relations sur les surveillants, en terme de risques psychosociaux ?

M. Wilfried Vicherat, secrétaire local, SPS non gradés – Concernant le suivi psychologique des personnes ayant commis des agressions sexuelles, je considère qu’il n’y a pas de moyens et de personnels suffisants pour réaliser un vrai suivi. Les détenus ont tous les moyens en détention pour visualiser des vidéos pornographiques. Ils ont le droit à un ordinateur qui permet de lire des vidéos. En théorie il y a un blocage mais dans la prison il y a beaucoup de théorie.

M. François Grosdidier, rapporteur – Est-ce que le fait de pouvoir consulter sur internet des vidéos pédophiles ou djihadistes est l’exception ou la règle ? On sait que les smartphones sont répandus...

M. Wilfried Vicherat – Les brouilleurs nécessaires ne sont pas présents. Un test va être fait au deuxième semestre 2018 à la prison d’Osny mais cela va aussi brouiller le wifi, d’où un problème pour les personnels... Dans la prison du centre-ville de Melun, la 4G fonctionne parfaitement. Nous ne pouvons pas garantir qu’il n’y a pas de portables faute de pouvoir correctement fouiller.

M. Henri Leroy. – En prison on peut tout faire !

M. Emmanuel Guimaraes – Au nom d'une certaine paix sociale, certains établissements pénitentiaires permettent aux détenus d'acheter des CD avec des images et des films pornographiques.

M. François Grosdidier, rapporteur – Le législateur a permis à l'administration pénitentiaire de se doter d'IMSI-catchers. Yen a-t-il dans les établissements ?

M. Emmanuel Guimaraes – On sait qu'il y a eu des tests, mais on ne sait pas où ni quand. 31 000 téléphones ont été saisis en 2015 dans les prisons françaises, 33 000 en 2016, 40 000 en 2017 : le phénomène n'est pas nouveau. Les téléphones installés légalement dans les établissements n'intéressent pas les détenus : on est censés, nous surveillants, les écouter... Le projet de Mme Belloubet d'installer un téléphone dans chaque cellule ne les intéressera pas plus car là aussi nous devons les contrôler. Si nous pouvions exercer un tel contrôle, nous n'aurions pas eu comme ce matin l'évasion d'un détenu fiché S à Brest pendant une extraction médicale.

M. Wilfried Fonck – Il n'y a qu'un IMSI-catcher qui ait été acheté, mais il n'est pas utilisé car les techniciens ne sont pas formés ; en outre cela a des effets sur la santé des utilisateurs. Tout comme les brouilleurs : il ne s'agit jusqu'à présent que d'un brouillage temporaire et partiel pour ne pas exposer les personnes : c'est l'application du principe de précaution. En outre les brouilleurs ont aussi des effets sur les habitations des alentours.

M. Jean-François Forget, secrétaire général UFAP UNSA Justice – Les articles 57-1 et 57-2 de la loi pénitentiaires empêchent les fouilles corporelles systématiques. Une mission parlementaire de l'Assemblée nationale est lancée depuis avril sur ce sujet. Il n'y a pas que les téléphones portables, il y a aussi la drogue, les armes blanches voire les armes lourdes qui entrent dans nos prisons. Récemment une arme a été retrouvée dans un sac de linge. Nous réclamons que dès qu'il y a contact avec l'extérieur, il puisse y avoir fouille. Nous n'avons évidemment aucun plaisir à fouiller un détenu à nu. Mais les moyens technologiques ne sont pas efficaces. Si nous ne pouvons pas fouiller les détenus, il faut que les familles passent par des portiques comme dans certains aéroports.

Aujourd'hui, on trouve plein de portables, qui sont utilisés à toutes sortes de fin. En Martinique, un détenu a même commandité un meurtre de la prison avec son portable.

Il faut certes plus de places de prison, mais depuis 20 ans on ne fait que créer des places de prison sans réfléchir. Je fais partie des surveillants du plan Chalandon, qui était censé résorber la surpopulation. Il faut réfléchir à quel type de places de prison nous voulons, mais à la façon dont on gère les différentes populations de la prison. Les Canadiens ont des prisons très « light » et des prisons très sécuritaires avec très peu de places pour les détenus les plus dangereux. On ne tend pas vers cela ! On a aboli la peine de mort en 1981 mais on n'a pas lancé de réflexion sur l'échelle des peines. Par ailleurs, il a été décidé pour des raisons économiques de pénaliser la démence mentale, ce qui fait qu'aujourd'hui il y a énormément de problèmes psychiatriques en prison. Nous avons obtenu le développement des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), mais cela ne suffit pas. La maison centrale de Château-Thierry a un savoir-faire qui mérite d'être exploité.

Nous avons également des centres médico-psychologiques régionaux (CMPR), mais le problème est le même : il est impossible d'affecter un détenu au sein de ces centres

sans accord du détenu. Le législateur doit corriger cette erreur. Nous avons besoin de développer les CMPR tout comme les UHSA.

Plus généralement, nous revendiquons qu'une réforme pénale vienne donner un cadre juridique clair pour la prise en charge des détenus présentant des problèmes psychiatriques. Il faut sortir ces détenus des prisons pour les confier aux centres qui ont les compétences nécessaires pour les prendre en charge. Depuis des années, nous n'affrontons pas les problèmes.

Créer 35 ou 40 000 places supplémentaires dans les établissements pénitentiaires ne réglerait rien. Cela fait 20 ans que nous créons des places de prisons, mais sans jamais réfléchir au modèle d'incarcération.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En création nette, il n'y a pas eu tant de places de créées, car les prisons ouvertes n'ont parfois fait que compenser les pertes engendrées par des fermetures d'établissements.

M. Jean-François Forget – Il nous manque bien sûr des places, des moyens, des effectifs, des outils législatifs et réglementaires, mais ce qui fait défaut, c'est surtout la cohérence de la politique carcérale. Notre système est fondé sur un enfermement non définitif et orienté vers la réinsertion. Pour cela, il nous faut des moyens et des effectifs, mais cela ne sera pas suffisant.

S'ajoute à ces difficultés un phénomène nouveau pour le monde carcéral : le terrorisme. Les projets se succèdent, au gré des différents drames, mais aucun ne va dans la bonne direction ; l'administration fait le contraire de ce que nous proposons.

Enfin, une des difficultés du système carcéral français est liée au fait que l'on gère à la fois des prévenus et des condamnés. Trouvez-vous normal qu'en France les prévenus aient moins de droits que les condamnés ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Ma question portait sur les conditions de travail.

M. Jean-François Forget – Les conditions de travail découlent de tout ça : le manque de moyens et d'effectifs, l'insuffisance de réglementation, etc.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que faudrait-il pour que les choses fonctionnent correctement ?

M. David Besson, secrétaire général adjoint UFAP UNSA Justice – Il faut de l'autorité avant tout. Le détenu est théoriquement à disposition de l'administration pénitentiaire et doit répondre à certaines obligations, à l'égard de soi-même, à l'égard de ce qu'il doit à la société et à l'égard des victimes. Sur ces trois faisceaux, on ne travaille malheureusement que très peu.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que se passe-t-il actuellement quand un détenu ne respecte pas les règles ?

M. Jean-François Forget – Pas grand-chose malheureusement. Dans la plupart des établissements pénitentiaires, les infractions commises par les détenus ne sont pas traitées en temps utiles, car il y a une embolisation totale.

La loi pénitentiaire de 2009 ne prévoit aucune obligation pour les détenus de travailler ou d'avoir une activité. En revanche, l'administration pénitentiaire a elle l'obligation de proposer une activité et un plan de réinsertion aux détenus. Ne serait-ce pas plutôt au détenu de s'investir dans son projet de réinsertion ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – J'attendais une réponse plus précise sur les agressions. Êtes-vous réellement incités à déposer plainte ou au contraire subissez-vous des pressions ?

M. Philippe Kuhn – Nos collègues hésitent souvent à déposer plainte, car ils craignent les représailles pour leurs familles. Il y a un manque d'accompagnement de l'administration pénitentiaire dans le dépôt de plainte et un manque de soutien psychologique. En l'absence d'accompagnement par les représentants syndicaux, cela ne se fait pas. Près de 10 % de nos collègues quittent l'administration pénitentiaire.

M. Yoan Karar, secrétaire général adjoint FO pénitentiaire – Un surveillant pénitentiaire a un uniforme, pas une armure.

En 2012, au centre pénitentiaire de Fresne, une jeune surveillante a été agressée. Sa hiérarchie l'a interrogée sur ce qu'elle avait fait au détenu. Elle s'est suicidée. L'administration met en cause les personnels dans l'exercice de leurs missions, au quotidien.

M. Emmanuel Guimaraes – Une étude démontre que l'administration pénitentiaire présente le plus important taux de suicide parmi ses fonctionnaires.

M. Dominique de Legge. – J'ai été frappé, dans votre discours, par la manière dont vous opposez la théorie et la pratique. La défaillance du système semble être la norme. J'aurais trois questions à vous poser.

En premier lieu, le principal problème réside-t-il pour vous plutôt dans un manque de moyens ou d'effectifs ou dans des insuffisances juridiques ? Que proposez-vous concrètement pour améliorer les procédures ?

En deuxième lieu, que répond votre hiérarchie face à ces difficultés ?

Enfin, quelle est la réaction des juges d'application des peines lorsque vous évoquez les difficultés que vous soulevez ?

M. Henri Leroy. – Pourriez-vous nous faire parvenir, par écrit, un inventaire des difficultés que vous soulevez et de vos propositions ?

M. Wilfried Fonck – Je souhaiterais répondre à Mme Raimond-Pavero. Comme ma l'a indiqué il y a quelques années un chef d'établissement, l'administration pénitentiaire est devenue aujourd'hui un service public, et le détenu un usager de service public. Nous n'avons clairement pas la même perception.

Trouver des solutions à ces difficultés, c'est à la fois un choix sociétal et un choix politique. Nous devons nous interroger sur l'utilité de la prison dans notre société, car aujourd'hui elle ne fait plus peur.

M. Michel Boutant, président. – Je suis frappé par le fait que la cellule de prison puisse, comme on l'entend parfois, être considérée comme un lieu d'habitation. Cela implique

qu'on ne puisse s'y livrer à certaines pratiques, et cela aura notamment impact pour le renseignement pénitentiaire.

M. Jean-François Forget – Aucun texte législatif ne fait de la prison un lieu d'habitation. En revanche, il est prévu qu'un coffre soit mis à disposition de tout détenu pour qu'il puisse conserver ses effets personnels. La cellule n'est donc pas un lieu d'habitation, même s'il s'agit d'un débat récurrent.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous refusons la judiciarisation de nos missions et le statut d'OPJ, car cela nous ferait dépendre du parquet. Nous ne pouvons à la fois faire du réglementaire et du judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les agents de police municipale ont cette possibilité.

M. Jean-François Forget – Nos dispositifs disciplinaires sont d'ores et déjà embolisés. Que serait-ce si les procédures disciplinaires donnaient lieu à des procédures judiciaires ? Cela impliquerait en outre que les fouilles ne puissent pas être réalisées sans la présence de l'autorité judiciaire.

Pour répondre aux autres questions, il me semble qu'il faut bouger tous les paramètres et activer tous les leviers. Il faut s'interroger, je l'ai déjà dit, sur la place de la prison dans la société. Je regrette que la prison fonctionne en vase clos ; cela entretient beaucoup de spéculation sur son fonctionnement, qui n'est pas connu, et sur la pseudo-corruption de ses fonctionnaires.

Nous avons besoin de davantage de moyens, d'effectifs et de moyens techniques pour renforcer la sécurité dans les prisons.

Sur le rapport avec les juges de l'application des peines, nous exigeons que les surveillants assistent à la commission d'application des peines. Cela permettrait au juge de l'application des peines d'avoir un meilleur éclairage sur les situations. Certains établissements pénitentiaires, comme à Varenne, impliquent les surveillants dans ces commissions. Le retour des juges de l'application des peines est très positif ! Cela a par exemple permis de réorienter des décisions de permission de sortie.

Le rôle des surveillants pénitentiaires est essentiel. Or, il est devenu un porte-clés et un porte-douleur. Nous sommes devenus des bonnes à tout faire. Les profils doivent être plus spécialisés et les moyens adaptés au profil des détenus. Nous devons impulser une nouvelle logique.

Pourquoi ne pas créer une journée citoyenne pour que les citoyens puissent découvrir d'eux-mêmes les prisons ? C'est une idée défendue par notre syndicat.

M. Yoan Karar – Nous vous transmettons nos propositions. La vraie problématique est la carence de l'autorité. Il suffit de voir que des détenus se lèvent à midi, refusent de prendre une douche, voire refusent même de se soigner.

Le syndicat FO revendique le statut d'OPJ pour les surveillants pénitentiaires. Cela pourrait constituer une réponse à la lenteur administrative dans le traitement des incidents. Nous effectuons d'ores et déjà des missions qui relèvent de la police judiciaire,

comme les fouilles ou les perquisitions, sans avoir pour autant ni le statut d'APJ, ni celui d'OPJ.

En ce qui concerne les relations avec les juges de l'application des peines, la loi prévoit la possibilité que les surveillants pénitentiaires soient consultés. Nous souhaiterions que cette pratique soit généralisée.

L'armement des surveillants a été une révolution. Il ne faut pas avoir peur de parler de « police pénitentiaire ». C'est pourquoi nous revendiquons le statut de force de sécurité intérieure. Le personnel pénitentiaire doit pouvoir se protéger, non seulement dans le cadre des extractions, mais également au sein des établissements de détention. Nous souhaiterions par ailleurs être autorisés à porter des pistolets à impulsion électrique au sein des quartiers de détention les plus dangereux.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Vous avez indiqué que les prévenus ne bénéficient pas du même traitement que les détenus. Pourriez-vous préciser ce point ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre dans vos propos que vous vous sentiez en insécurité y compris en dehors du service. Quelles sont les réponses de l'administration pénitentiaire en la matière ?

M. Emmanuel Guimaraes – Je souhaite rappeler que l'article 12 de la loi pénitentiaire confère un statut de force de sécurité intérieure aux agents de l'administration pénitentiaire.

Nous réalisons au quotidien des gestes qui peuvent s'apparenter à des actes relevant des prérogatives des APJ ou des OPJ. Le ministère de la justice doit travailler sur le statut des personnels pénitentiaires.

M. Jean-François Forget – L'article 12 de la loi pénitentiaire ne fait pas référence à la sécurité publique, mais concerne uniquement les prérogatives des surveillants pénitentiaires dans le périmètre périphérique des établissements. Nous ne sommes pas mentionnés dans le code de la sécurité intérieure. La question n'est pas de savoir si nous sommes pour ou contre, mais je constate que nous n'appartenons pas aux forces de sécurité intérieure.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous sommes dans une situation paradoxale. Des débats ont lieu au Parlement sur la définition du périmètre d'intervention des surveillants pénitentiaires.

M. Jean-François Forget – Il faut trancher le débat dans un sens ou dans l'autre. Cela aura une conséquence sur notre statut, en particulier sur le fait de nous conférer ou non des prérogatives judiciaires.

Pour répondre à la question de Mme Loisier, les prévenus sont placés dans des maisons d'arrêt au sein desquelles les conditions sont plus rudes qu'en détention. Prenez l'exemple des parloirs : les prévenus n'ont pas les mêmes droits que les détenus !

Plutôt que de se poser la question de la séparation entre prévenus et condamnés, nous devrions réfléchir au sens de la peine et de la prison.

M. Jean Sol. – Je voudrais tout d’abord saluer votre travail, qui demeure malheureusement peu reconnu.

Pourriez-vous nous préciser les taux de surpopulation carcérale et de manque d’effectifs ?

M. Emmanuel Guimaraes – Les violences commises à notre rencontre en dehors du service augmentent. Beaucoup de personnels ne portent pas plainte car leur identité est révélée à l’avocat de l’autre partie. Les agents se sentent menacés. À Reims, l’identité de plusieurs personnes a récemment été taguée sur les murs du centre pénitentiaire. Il faudrait un anonymat dans les procédures, comme les policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-ce que cela aurait vraiment un sens ? Les détenus connaissent les gardiens.

M. Emmanuel Guimaraes – Nous n’utilisons que rarement nos noms et prénoms. Les détenus m’appellent « gardien » ou « chef », les collègues m’appellent « collègue ».

Pour répondre à M. Sol, le taux moyen d’occupation des maisons d’arrêt est actuellement de 140 %. Toutefois, la création de nouvelles places de prison ne sera pas suffisante pour faire disparaître la surpopulation carcérale.

M. Michel Boutant, président. – La situation est-elle identique chez nos voisins ?

M. Jean-François Forget. – C’est un phénomène européen !

Dans certaines maisons d’arrêt, nous atteignons 280 % d’occupation !

M. Michel Boutant, président. – Y a-t-il un pays dont on pourrait s’inspirer ?

M. Jean-François Forget. – Certains pays, comme le Canada ou la Suède, travaillent déjà, comme nous le proposons, sur le rôle social de la prison et sur le profilage des détenus, avec des résultats positifs. Le système canadien est sans aucun doute le plus abouti, même si nous sommes conscients qu’il ne pourrait être purement et simplement transposé en France, sans adaptation aux spécificités de notre population.

Une statistique est éclairante : huit détenus sur dix entrent en prison alors qu’ils sont déjà connus de l’administration pénitentiaire et ont donc déjà un parcours judiciaire. Le choc carcéral n’existe plus. Nous devons poser les bonnes questions. La question ne doit plus être de savoir si la prison est une bonne ou mauvaise réponse. Il s’agit d’une réponse parmi d’autres.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie.

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

Audition de MM. Michel Delpuech, préfet de police de Paris, Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire, Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation, Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques, Lucas Demurger, conseiller technique chargé de la prospective au cabinet du préfet, Denis Safran, conseiller technique, professeur agrégé de médecine chargé des questions de santé en matière de sécurité intérieure

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Michel Delpuech, préfet de police, accompagné par ses collaborateurs. Notre commission d'enquête s'efforce, d'abord, d'établir un diagnostic objectif sur l'existence ou non d'un « mal-être » au sein des forces de sécurité intérieure, ce mal-être ayant notamment pu se manifester par des expressions de colère débordant des canaux traditionnels, en particulier depuis la fin de l'année 2016. Elle s'efforce ensuite de comprendre les causes de ce phénomène, qu'elles soient matérielles ou morales, et d'examiner l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède au cours des dernières années. Enfin, il s'agit pour nous de proposer des pistes pour améliorer la situation.

Nous souhaiterions ainsi vous entendre d'abord brièvement sur ces différents sujets s'agissant des agents de la préfecture de police de Paris. J'inviterai ensuite le rapporteur et les autres membres de la commission d'enquête à vous poser des questions sur des points plus particuliers.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. 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, MM. Michel Delpuech, Thibaut Sartre, Frédéric Dupuch, Christian Sainte, Éric Belleut, Philippe Dalvavie, Lucas Demurger et Denis Safran prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comme l'a rappelé le président, notre commission d'enquête a été mise en place après la vague de suicides au sein de la police nationale et l'expression, hors champ syndical, d'une colère spontanée qui a surpris la représentation nationale et, peut-être, aussi la hiérarchie. Nous souhaitons donc identifier les causes de ce malaise et tenter d'esquisser des propositions et des solutions.

Quelles mesures sont mises en œuvre pour prévenir les risques psychosociaux dans la police nationale ? La préfecture de police de Paris s'inscrit-elle dans la même politique que la direction générale de la police nationale, pour laquelle un premier plan de prévention des risques psychosociaux (PPRPS) avait été élaboré lorsque M. Bernard Cazeneuve était ministre de l'Intérieur ? Des mesures spécifiques ont-elles été prises par la préfecture de police ?

Nombre de personnes auditionnées à ce jour ont fait état d'un malaise particulier sur la « plaque parisienne », qui couvre beaucoup de secteurs réputés sensibles, avec de fortes tensions entre les forces de l'ordre et une fraction de la population, où le décalage est le plus

grand entre effectifs théoriques et effectifs réels, où les personnels – parfois même les encadrants – sont les plus jeunes. Il ne semble pas que ce problème soit en voie de résolution, puisque même si les recrutements compenseront les déficits, la probabilité est forte que les promotions ainsi recrutées et formées quitteront rapidement la plaque parisienne pour aller en province. Comment pensez-vous réussir à faire en sorte que les effectifs réels correspondent aux effectifs théoriques et comprennent des personnels plus expérimentés ? Des mesures sont-elles à l'étude pour créer des éléments d'attractivité, notamment à travers la rémunération des fonctionnaires qui accepteront une affectation en région parisienne ?

L'accès au logement constitue une difficulté supplémentaire, qui nous a été décrite par des policiers eux-mêmes. Elle concerne notamment les personnels qui sortent d'école ou qui ont déjà une famille. Dans la gendarmerie, bien que les locaux soient souvent vétustes, ce problème ne se pose pas. Au cours de précédentes auditions, il nous a été indiqué que sur 2 500 demandes de logement, 1 500 étaient traitées de manière satisfaisante. Parmi les auteurs des 1 000 restantes, certains doivent se loger dans les pires conditions, ce qui crée un malaise chez les policiers entrants dans le métier et nuit à l'attractivité de la plaque parisienne. Des solutions sont-elles envisagées ? Y a-t-il des partenariats avec les collectivités territoriales ou des bailleurs ? Dans le système du bail social, éventuellement sur contingent réservataire, le locataire relève du droit commun, à la différence d'un logement de fonction. Sur les 25 000 logements du contingent réservataire, combien restent occupés par des policiers qui pourraient se loger ailleurs, voire par des retraités ?

J'en viens à ce qu'on appelle la « politique du chiffre ». La commission a entendu beaucoup de gradés de la police et de syndicalistes, qui avaient tous prêté serment, et elle n'arrive pas à savoir qui a raison : ceux qui affirment qu'une telle politique n'a jamais existé, ceux qui expliquent qu'elle a existé mais n'existe plus, ou ceux qui disent qu'elle perdure. Ce qui est certain, c'est que la base et le sommet n'en ont pas la même perception. Nous voulons donc savoir si la « politique du chiffre » existe et, le cas échéant, quelles en sont les modalités. Les objectifs quantitatifs sont-ils définis de manière parfois quelque peu absurde au regard de leur utilité réelle ou s'agit-il d'un fantasme imaginé par certains policiers ? Parce qu'il est légitime d'avoir une exigence de résultat, détermine-t-on des critères un peu plus qualitatifs que quantitatifs ?

On sent qu'il y a une crise morale beaucoup plus forte au sein de la police nationale que de la gendarmerie, alors que les conditions d'exercice, tant matérielles que juridiques, sont les mêmes. Les difficultés liées au sous-équipement ou à la vétusté des locaux sont identiques, les interrogations sur le sens de l'action en l'absence de réponse pénale adaptée sont partagées, ... Les raisons de la différence d'état d'esprit ne s'expliquent pas par le statut militaire des gendarmes : les compagnies républicaines de sécurité, qui ont un statut civil, ne connaissent pas cette crise. Au sein de la gendarmerie nationale, il y a un esprit de corps, un général considérant comme un camarade un gendarme auxiliaire ou un brigadier, alors que les trois corps de la police nationale développeraient plutôt un esprit de caste. Les commissaires et, moins encore, les préfets ne souffrent à aucun moment de leur formation ou de leur carrière aux côtés des policiers qu'ils doivent diriger ; ils ne partagent pas les mêmes conditions. Au fil des auditions et des déplacements sur le terrain, cette problématique, qui peut sembler secondaire, s'est révélée être un élément important du malaise des policiers.

Comment rapprocher les formations initiales et continues entre les trois corps afin, notamment, de former les commissaires dans des conditions plus proches de celles des agents qu'ils auront à commander ? Concernant le *management*, il a été déploré devant la commission d'enquête que les « meneurs d'hommes » d'autrefois aient disparu au profit des

« gestionnaires », en raison de la formation qu'ils reçoivent, mais aussi des contraintes nouvelles qui leur sont imposées. Le « meneur d'hommes » devient le marginal ; le gestionnaire est la norme. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce sujet.

Par ailleurs, pensez-vous que la formation technique initiale des policiers les prépare à ce qu'ils pourront trouver sur le terrain, c'est-à-dire parfois des scènes de terrorisme ou une violence qui peut leur être incompréhensible ? Les personnels sont-ils également accompagnés lorsqu'ils y sont confrontés ? La délinquance et la société étant évolutives, comme le montre le développement de l'enregistrement vidéo d'interventions policières au moyen de téléphones portables, la formation continue prend-elle en compte ces transformations ?

Ma question suivante porte sur la police de sécurité du quotidien (PSQ), qui ne concerne peut-être qu'à la marge la préfecture de police de Paris. Il a été considéré qu'une police déconcentrée, jouissant localement d'une plus grande autonomie, pouvait mieux répondre à la demande de terrain, qui est parfois, en province, prise en charge par la police municipale. Quel est votre avis sur cette déconcentration ?

Par ailleurs, tout le monde conviendra qu'il est très bien de renforcer les contacts entre la police nationale, les élus, les institutions et la population, mais si on sanctuarise ce « temps de contact » à effectifs et volumes horaires constants, cela ne se fera-t-il pas au détriment du temps d'intervention et d'investigation ? L'expérimentation de la police de proximité, sur laquelle j'avais travaillé, a montré que sans une augmentation des moyens, les renseignements supplémentaires collectés ne pouvaient pas être traités, faute de ressources ; le résultat était donc très décevant. Ne risque-t-on pas d'observer la même chose avec la police de sécurité du quotidien ?

Pour disposer de personnel, de temps de travail supplémentaire, on imagine qu'on pourrait économiser sur la procédure pénale et les tâches administratives, et renforcer le déploiement sur le terrain. On commence à connaître les projets du gouvernement en ce qui concerne la réforme du code de procédure pénale. Pensez-vous que ce qui est envisagé suffise pour gagner du temps de travail de policiers et redéployer ceux-ci sur le terrain ? Y a-t-il d'autres pistes pour alléger la procédure pénale, que ce soit au travers du code de procédure pénale ou par le recours à de nouveaux moyens techniques et logiciels ? Les policiers et les citoyens n'aspirent qu'au redéploiement des effectifs sur le terrain.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Messieurs les Sénateurs, je voudrais d'abord dire l'honneur qui est le nôtre d'être devant la commission d'enquête. J'ai souhaité être entouré de collaborateurs : M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration, qui a sous son autorité les grandes fonctions de soutien à la préfecture de police (budget, immobilier, ressources humaines, dont l'action sociale et le logement), M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, qui couvre l'activité de sécurité publique de Paris et de la petite couronne, M. Christian Sainte, directeur de la police judiciaire, qui est également compétente sur Paris et la petite couronne, M. Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation, l'ordre public étant – et je suis très attaché à cette spécificité parisienne – confié à une direction à temps plein pour préserver les autres services de cette activité et professionnaliser l'intervention, MM. Philippe Dalvavie et Lucas Demurger, conseillers chargés respectivement des affaires juridiques et de la prospective au sein de mon cabinet, qui m'ont aidé à préparer le dossier, et le professeur Denis Safran, bien connu pour sa

proximité avec la police et notamment la brigade de recherche et d'intervention (BRI), aux côtés de laquelle il se trouvait lors des attentats au Bataclan.

Je voudrais rappeler brièvement ce que sont la préfecture de police de Paris et le préfet de police. Il peut y avoir des confusions ou des besoins de clarification autour de cette institution, bien que celle-ci soit assez connue.

Ainsi que vous l'indiquiez, la préfecture de police se trouve très fortement mobilisée sur plusieurs fronts, et tout particulièrement au cours de ces dernières années : la lutte contre la menace terroriste – la plus grande part, en nombre, des actes terroristes qui ont frappé notre pays depuis 2015 ont été commis sur la plaque parisienne –, la lutte contre la délinquance, qu'elle soit de haut vol ou qu'il s'agisse de violences et de trafics de drogue dans certains quartiers de la petite couronne, la gestion des conséquences des flux migratoires en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, enfin, le maintien de l'ordre à Paris, qui a connu des épisodes extrêmement violents et éprouvants pour les effectifs au moment de la contestation de la loi dite « El Khomri » en 2016 ou, très récemment encore, lors de la manifestation du 1^{er} mai 2018, lors de laquelle 1 200 « Black Blocks » étaient présents. Les fonctionnaires de la préfecture de police sont donc extrêmement sollicités.

La préfecture de police est une institution territoriale, non une direction générale du ministère de l'Intérieur, à la différence de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale. Elle regroupe l'ensemble des services placés sous l'autorité du préfet de police pour lui permettre d'exercer ses missions et ses compétences. Cela signifie par exemple que je ne suis pas responsable de programme (RPROG) au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais simplement responsable de budget opérationnel de programme (RBOP), comme lorsque j'étais préfet à Bordeaux puis à Lyon. Pour prendre la mesure des compétences du préfet de police, le plus simple est de se représenter trois cercles : premièrement, Paris, deuxièmement, la petite couronne et les aéroports, et troisièmement, l'Île de France.

Sur le territoire de Paris, qui est le territoire historique, le préfet de police exerce toutes les missions régaliennes d'un préfet dans les domaines de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, ainsi que les missions de secours et l'autorité de police générale assumées par le maire dans les autres communes de France.

En petite couronne, il y a un héritage historique et une évolution récente : la préfecture de police couvrait originellement le département de la Seine. Lorsque celui-ci a disparu et que les trois départements de la petite couronne ont été créés, un partage des tâches est intervenu avec ces trois préfets, autorités de droit commun, et le préfet de police de Paris a gardé la compétence de gestion des effectifs de la petite couronne – notamment ceux rattachés à la direction de la sécurité publique – au travers du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Paris, créé en 1971. Plus récemment, lorsque M. Nicolas Sarkozy, qui était alors président de la République, a porté le thème du Grand Paris, la volonté de prendre les devants sur le terrain de la sécurité intérieure s'est fait jour et le préfet de police s'est vu attribuer la compétence sur Paris et la petite couronne pour l'ordre public, la sécurité publique et la direction des forces de l'ordre, ce qui atteste d'une vision intégrée de la compétence du préfet et des services. La loi du 28 février 2017 a élargi la compétence du préfet en matière de sécurité et de police – mais non de flux migratoires – aux plateformes aéroportuaires. Cet héritage relatif à la petite couronne induit une particularité par rapport aux questions que la commission d'enquête se pose : nombre de dispositifs de suivi social sont compétents seulement pour Paris, les effectifs de la petite couronne relevant pour ces sujets des préfets de

département. Je souhaite que ce point d'incohérence, que j'ai déjà soulevé, fasse l'objet d'une évolution : il faut que l'ensemble des policiers de la préfecture de police soit suivi, au plan de l'action sociale, par les services de la préfecture de police, qui ont une grande expérience et un savoir-faire en la matière.

Enfin, la région d'Île de France constitue une zone de défense et de sécurité (ZDS), qui est placée sous l'autorité du préfet de police. En tant que préfet de zone de défense et de sécurité, celui-ci a donc, d'une part, la responsabilité de la gestion de crise et de la résilience face aux épisodes de neige, d'inondation ou de catastrophes de toute sorte, d'autre part, de la gestion des moyens de la police nationale et partiellement de la gendarmerie nationale, notamment pour l'immobilier – le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) d'Île de France est dirigé par le préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police, sous l'autorité du préfet de police. Enfin, le préfet de police dispose des pouvoirs accrus à Paris par rapports à ses homologues en province en matière d'animation des politiques de sécurité intérieure, de circulation et d'ordre public lorsque les événements le justifient.

L'organisation de la préfecture de police repose sur plusieurs directions actives de police : la direction de la sécurité de proximité compte environ 20 000 fonctionnaires pour Paris et la petite couronne ; la direction de l'ordre public et de la circulation représente à peu près 4 500 fonctionnaires et intervient également en petite couronne, comme, par exemple, lors de grands événements sportifs au Stade de France. La direction de la police judiciaire regroupe 2 200 fonctionnaires et la direction du renseignement, dont je rappelle qu'elle couvre le spectre du renseignement territorial et celui de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) pour la prévention de la radicalisation, 800. Il y a également une direction de soutien technique et logistique. Les effectifs sous l'autorité du préfet de police s'élèvent donc à environ 30 000 fonctionnaires. Si l'on considère le périmètre couvert par le SGAMI Paris, s'y ajoutent 12 000 fonctionnaires supplémentaires.

Concernant la prévention des risques psychologiques et sociaux (RPS), je veux mettre en lumière le mode d'organisation que nous avons à la préfecture de police. Au sein de la direction des ressources humaines, une sous-direction de l'action sociale dispose de 25 assistantes sociales, de quatre médecins du travail et demi, de psychologues du travail, ainsi que d'une trentaine de médecins statutaires (ou médecins d'aptitude). L'idée est d'organiser une interface aussi efficace que possible entre ces professionnels et les unités dédiées à cette tâche au sein des directions actives, au plus proches des fonctionnaires.

Nous avons déploré l'an passé sept suicides, dont quatre à Paris et trois en petite couronne. Ce chiffre est en diminution sur la longue période. Chaque cas donne lieu à une enquête d'environnement, afin d'identifier la part de ce qui peut relever d'éléments personnels – souvent des questions sentimentales – et ce qui est lié au travail, même si le distinguo est toujours très difficile à établir. Ce qui est important, ce sont les efforts de détection et de prévention qui sont faits à la préfecture de police comme ailleurs, puisque nous nous inscrivons totalement dans les initiatives nationales. Ces efforts passent par un souci de repérage, d'attention accrue, par un meilleur dialogue entre médecine statutaire et de prévention, par un décloisonnement entre les métiers de psychologue et de médecin. Si vous le permettez, les deux directeurs vont dire un mot de leur organisation interne sur ces sujets.

M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité. – Au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), nous avons un service d'accompagnement et de soutien (SAS), rattaché à la gestion des ressources humaines,

qui reçoit les demandes propres des agents ou les signalements de collègues interpellés par une attitude ou l'évolution d'un comportement. Cela se traduit soit par des entretiens téléphoniques, soit par des entretiens en face à face ; nous en avons réalisé respectivement 1 400 et 132 en 2017. Une fois que l'on a ciblé la cause du mal-être (problème de logement, problème familial, problème d'affectation, problème relationnel avec des collègues, problème hiérarchique), nous essayons de résoudre en interne ce qui peut l'être, par exemple, le fonctionnement hiérarchique. Pour le reste, grâce au fonctionnement intégré en réseau que nous avons avec la préfecture de police, nous nous tournons vers le service compétent dépendant du préfet, secrétaire général pour l'administration, afin d'assurer un relai. Nous avons ainsi déjà résolu des situations de véritable urgence. Nous rencontrons actuellement le cas, comme cela se produit parfois en-dehors de Paris, d'agents surveillés par des malfaiteurs qui leur font savoir qu'ils connaissent leur adresse, leur véhicule, etc. Cette situation, qui génère bien évidemment chez les fonctionnaires concernés un certain malaise, est portée à notre connaissance et nous cherchons alors très rapidement un nouveau logement – aspect privé – et une nouvelle affectation – aspect administratif.

M. Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation. – Au sein de la direction de l'ordre public et de la circulation, l'unité de prévention et de soutien comprend une dizaine de fonctionnaires, qui réalise des entretiens téléphoniques ou en face à face (une centaine en 2017), ainsi que des déplacements dans les services et sur le terrain. Pour les cas les plus complexes, elle se tourne vers la direction des ressources humaines et de la formation de la préfecture de police, afin d'obtenir l'aide de ses psychologues.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – La direction régionale de la police judiciaire est une maison bien plus petite, organisée en groupes d'enquête hiérarchisés et fédérés autour d'un chef de groupe.

Il y a deux ans, cependant, un fonctionnaire de l'identité judiciaire s'est suicidé avec son arme de service, sur son lieu de travail, un dimanche matin. On s'interroge alors nécessairement pour savoir si on n'a pas négligé des signaux qui auraient pu être envoyés avant le passage à l'acte. Mais il s'agissait de problèmes personnels et ni les collègues, ni la hiérarchie n'avaient pu percevoir le danger.

Lorsqu'un problème se fait jour, nous organisons immédiatement la prise en charge par la sous-direction des affaires sociales et resserrons le dispositif de suivi. Se pose alors très rapidement la question du désarmement du fonctionnaire concerné. Le passage à l'acte est évidemment facilité par la mise à disposition d'une arme à feu et, dans ces conditions, l'examen médical et le suivi dans la durée, avec un psychologue, sont très importants.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cependant, le désarmement est susceptible d'aggraver le sentiment de dévalorisation du fonctionnaire. De surcroît, si l'on veut vraiment trouver une arme, on peut le faire ailleurs.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – On se pose la question du désarmement à chaque fois. Tous les cas ne relèvent pas de schémas pré-suicidaires : il peut aussi s'agir de quelqu'un qui traverse une difficulté, dont la consommation d'alcool devient anormale ou les horaires de travail, erratiques, qui adopte un comportement détaché vis-à-vis de son emploi... La question se pose alors de savoir s'il faut désarmer cette personne, au risque de la mener dans une impasse en lui donnant l'impression d'être dans un trou, ou au contraire lui maintenir la confiance en l'accompagnant. Le premier

réflexe des chefs de service est de proposer immédiatement le désarmement. Il est alors important que nous ayons un entretien avec l'environnement du fonctionnaire concerné, avec le corps médical : au bout du compte, il appartient à l'autorité hiérarchique de se prononcer. Une telle décision est lourde de conséquences ; on ne désarme pas systématiquement.

M. Denis Safran, conseiller technique, professeur agrégé de médecine chargé des questions de santé en matière de sécurité intérieure. – Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous ai entendu dire que nous nous émouvions naturellement devant la vague récente de suicides. J'aimerais remettre les choses en perspective, au moins en ce qui concerne la préfecture de police.

En 2017, la préfecture de police a déploré sept suicides de policiers, quatre pour Paris *intra-muros* et trois pour l'agglomération parisienne. Si l'on rapporte ce chiffre à l'effectif total, soit 30 000 fonctionnaires, la proportion est très faible, même si chaque suicide constitue un drame pour l'individu, sa famille et ses collègues. On peut relever que ce chiffre reste relativement constant au fil des années et on ne saurait parler, en ce qui concerne la zone de compétence de la préfecture de police, d'une quelconque « explosion ». Néanmoins, le nombre de suicides est toujours trop élevé et nous devons tout mettre en œuvre pour prévenir ces actes.

Deux dispositifs principaux ont été mis en place. Le dispositif *a posteriori* consiste en une enquête environnementale, qui est menée systématiquement après un suicide pour en expliquer les raisons. Les causes sont toujours multifactorielles et relèvent majoritairement de situations personnelles ou familiales ou de problèmes d'endettement, entre autres.

Le dispositif *a priori* vise à prévenir le suicide dans toute la mesure du possible, sachant que malheureusement le « risque zéro » n'existe pas. À la préfecture de police, il est assez robuste. Il repose d'abord sur l'environnement immédiat : collègues et hiérarchie doivent être formés à détecter des signaux faibles tels qu'un changement de comportement, des difficultés, etc. Il repose ensuite sur des structures pluridisciplinaires constituées de médecins de prévention, médecins du travail qui examinent de manière de plus en plus fréquente les fonctionnaires de police, de médecins d'aptitude qui sont en étroite relation avec les médecins de prévention bien que leurs métiers soient différents, de psychologues du réseau psychologique et de psychologues du travail. À la préfecture de police, il y a un véritable fonctionnement en réseau, qui permet des consultations régulières de cette équipe pluridisciplinaire. Sept réunions médico-sociales se sont tenues, par exemple, en 2017, dans l'objectif d'appréhender l'ensemble des problématiques liées à des situations de souffrance au travail ou de souffrance tout à fait personnelle. Enfin, il y a les cellules de veille et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

J'insiste sur le fait que le point d'entrée pour la détection d'un risque psychosocial est bien la médecine de prévention : seul le médecin de prévention peut connaître tout l'historique des problèmes médicaux du patient, puisqu'il détient son dossier. Or dans le risque suicidaire, il n'y a pas seulement les problèmes psychologiques, mais il peut aussi y avoir des problèmes somatiques ou autres. Ceci doit être pris comme un tout. Le psychologue est une aide et, comme pour un médicament, on y a accès sur prescription.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Je précise que je souhaiterais que ce dispositif soit étendu aux fonctionnaires travaillant en petite couronne, et notamment au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de personnels sur les 30 000 cités bénéficient de cette politique ? Quelle est la répartition entre Paris et la petite couronne ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Il y a environ 4 000 agents dans le département de Seine-Saint-Denis et 3 000 respectivement dans les départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, donc au total 10 000 en petite couronne et 20 000 à Paris.

J'en viens à la question de la gestion des effectifs sur la plaque parisienne. Le constat que vous faites et les questions qu'il génère ne nous surprennent pas. J'ai été secrétaire général pour l'administration de la police à Paris avant de devenir directeur de cabinet du préfet de police pendant un peu plus de quatre ans. J'y ai donc passé plus de 15 ans. Ce phénomène de l'arrivée de jeunes fonctionnaires sur la plaque parisienne et de *turnover* permanent, qui alimente les services de police en province, ne s'est guère corrigé depuis ce temps où je l'avais découvert. Ces difficultés s'expliquent en premier lieu par l'origine géographique des lauréats des concours, qui dans leur immense majorité ne sont pas parisiens, ni même franciliens. La plupart souhaitent retourner dans leur région d'origine. L'Île-de-France n'est pas représentée à la part de sa démographie dans les concours de catégorie B. En second lieu, il y a également un problème lié au coût de la vie en région parisienne et qui s'aggrave à mesure qu'on va vers son centre. C'est un élément pénalisant, qui peut pousser les fonctionnaires à rejoindre ou à se rapprocher du « berceau natal ».

En revanche, le fait que les sollicitations opérationnelles soient très fortes et très denses n'est pas nécessairement de nature à faire fuir les agents. Au contraire, l'acquisition de compétences sur un territoire aussi riche est bien vécue par les jeunes fonctionnaires. Par exemple, l'équipage de la police de proximité intervenu samedi est constitué de très jeunes fonctionnaires. Celui qui a neutralisé le terroriste a un an d'ancienneté, les deux autres sont également de jeunes gardiens. Le fait d'être dans cette situation n'est pas vécu comme quelque chose de pénalisant.

Une autre explication au problème du *turnover* est que les jeunes fonctionnaires que nous accueillons se voient confier des tâches auxquelles ils ne s'attendaient pas, telles que la circulation. Toutefois, ce n'est pas parce que des tâches ne plaisent pas qu'elles sont indues – je pense notamment à la protection des grandes institutions de la République.

Surtout, j'observe que tous les mécanismes compensatoires mis en place depuis plusieurs années se sont peu à peu érodés : la prime de fidélisation a été étendue à d'autres circonscriptions, qui n'ont rien à voir avec la plaque parisienne. La prime « coût de la vie » représente 1 700 euros brut annuels, ce qui n'est pas à la mesure du différentiel du coût de la vie. Quant à l'obligation statutaire, qui est de huit ans pour le concours national à vocation régionale Île de France et de cinq ans pour le concours à affectation nationale, on peut penser qu'elle n'a pas encore sa pleine portée.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – La prime de fidélisation augmente par palier annuel de 200 euros et peut atteindre 1 800 euros au bout de 10 ans. Elle concerne l'ensemble de l'Île de France, où elle est versée sans distinction entre les circonscriptions. Il n'y a ainsi pas de différence entre les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, par exemple. Progressivement, la prime a été accordée à des fonctionnaires se trouvant dans une dizaine de circonscriptions en province ; ce n'est donc plus un dispositif spécifique.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le fait de recevoir des jeunes sortis d'école n'est pas nécessairement une chose négative. Ces fonctionnaires sont plutôt allants, récemment formés et ont envie de s'impliquer fortement dans le métier qu'ils exercent. En revanche, il y a deux conséquences inquiétantes. La première est celle d'un déficit d'encadrement. La seconde, c'est le manque d'officiers de police judiciaire (OPJ). Leur part s'élève aujourd'hui à 13 % des officiers du troisième corps de la plaque parisienne, alors que la moyenne nationale est de 23 % (mais celle-ci prend en compte les effectifs d'OPJ de la préfecture de police de Paris).

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ces chiffres sont nettement inférieurs à ceux de la gendarmerie. Peut-on imaginer des dispositifs non financiers incitatifs pour engager les policiers vers cette qualification ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Il existe une voie d'avancement pour les OPJ mais ce n'est pas l'option que nous recommandons. En effet, un certain nombre de fonctionnaires ne demandent pas mieux que de devenir OPJ pour accroître leurs chances de quitter la plaque parisienne. La réflexion que nous menons porte sur la mise en place, dès la formation initiale des gardiens de la paix, pour une partie des promotions, d'une formation complémentaire permettant de faire en sorte qu'ils aient cette qualification dès l'arrivée dans les services. Ceci permettrait aussi de mettre en lumière l'investigation en tant que filière à part entière, alors qu'elle a du mal à recruter.

M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité. – Nous partageons le regret que vous avez exprimé de voir des fonctionnaires particulièrement jeunes confrontés à des situations particulièrement difficiles. Cependant, le vrai sujet est la fuite de l'encadrement. Au sein de la DSPAP, le taux d'encadrement dans le corps des gardiens et gradés n'atteint pas 17 %, et ce taux varie fortement selon les services et les circonscriptions. C'est au centre de rétention administrative qu'il est le plus faible : il n'y est que de 4 %. Je conçois que cette affectation puisse être particulièrement peu engageante mais, constitutionnellement, la surveillance d'êtres humains doit être assurée par des êtres humains relevant du secteur public.

Par ailleurs, le dispositif de fidélisation, avec l'obligation de servir huit années, porte sur la région Île-de-France, non sur un site d'affectation en particulier. Or La Courneuve, ce n'est pas Versailles, et les agents ne sont pas tenus de rester huit ans à La Courneuve.

Dans mes fonctions, j'observe cet exode progressif des personnes formées. Pour devenir OPJ, il faut deux ans d'ancienneté, donc au bout de deux ans, les agents les plus brillants et les plus travailleurs passent le « bloc OPJ », entrent en formation et leur expérience à la préfecture de police de Paris constitue un atout supplémentaire pour obtenir une mutation. La DSPAP réalise 80 000 gardes à vue par an et ce chiffre progresse de 1 000 par an, alors que le nombre d'OPJ ne cesse de décroître : fin 2014, ils étaient 3 200 ; aujourd'hui, ils sont 2 700. Cela nous conduit à des réorganisations permanentes. On va être obligé d'effectuer de plus en plus de tâches avec de moins en moins de personnes ayant l'expérience pour le faire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La complexification de la procédure rebute-t-elle les fonctionnaires ?

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – Dans une direction spécialisée telle que celle que je dirige, on a une perte en ligne d'effectifs, avec des départs qui s'accroissent : le renouvellement générationnel est une réalité, mais il y a également beaucoup de départs vers la province et nombre d'enquêteurs spécialisés se tournent vers le renseignement, où ils trouvent la satisfaction de se renouveler professionnellement et de travailler en s'affranchissant, dans une certaine mesure, de la lourdeur de la procédure. Enfin, le manque d'attractivité se ressent aussi sur les ouvertures de postes : en 2013, pour la police judiciaire, 25 postes étaient ouverts pour les officiers ; cette année, il y a 76 postes vacants, dont tous ne suscitent pas de candidature.

En ce qui concerne le continuum de la hiérarchie, on se rend compte de l'existence d'un maillon faible : le manque d'encadrement par les officiers fragilise toute la chaîne hiérarchique. Ce phénomène est aussi, certainement, un facteur de dichotomie perceptible entre la hiérarchie supérieure et la base.

Enfin, comme cela a déjà été évoqué par M. le préfet de police, le nivellement par le bas des quelques avantages et compensations qui valaient pour les fonctionnaires affectés en région parisienne rend que le maintien à Paris pénalisant. Les conditions de vie étant déjà dégradées par rapport à la province, les contraintes financières deviennent alors rapidement un enjeu majeur pour les personnels.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le sujet du logement suscite à juste titre des préoccupations, puisque c'est une question clef. La politique du logement spécifique aux fonctionnaires de la préfecture de police de Paris existe déjà depuis les années 1980. Sa particularité est de réserver sur des crédits d'État des logements à destination de ses fonctionnaires, avec un financement par le programme 176. Il s'agit de droits de présentation ; le bailleur qui a construit – que ce soit un bailleur social ou non – s'engage à réserver des logements à des fonctionnaires de police qu'on lui présente par l'intermédiaire du bureau du logement. Cela représente une ressource de 13 300 logements financés par l'État. Le parc a été mis en place par Pierre Joxe alors qu'il était ministre de l'intérieur et a toujours reçu le financement nécessaire à son maintien. L'idée est maintenant d'améliorer le positionnement en abandonnant certains sites et en investissant d'autres, afin de rendre l'offre plus attractive.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Il y a aujourd'hui environ 13 500 logements, dont 90 % dans le parc social et 10 % dans le parc privé. Le système repose sur le principe de la réservation et des droits de présentation : nous présentons des candidats aux bailleurs sociaux ; le bail est signé par ces deux parties directement. Le fonctionnaire a alors la même relation avec son bailleur que n'importe quel autre locataire.

Lorsque le locataire résilie le bail, soit le droit de réservation nous revient et nous pouvons présenter un nouveau candidat, soit le droit de réservation est perdu. Cela dépend du type de réservation.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – L'idée de départ était de s'engager sur un droit de réservation pour une durée de 15 à 20 ans. Si le locataire que nous avons présenté au bailleur part – parce qu'il change d'affectation, parce qu'il acquiert un logement, ... – nous récupérons un logement et le droit de réservation nous reste acquis. Au bout d'un certain temps, il devient caduc.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Chaque année, ce sont à peu près 13 millions d'euros qui sont affectés au droit de réservation. Nous proposons environ 1 500 à 1 600 logements par an. Le *turnover* est d'à peu près 15 % par an.

Nous avons reçu, l'an dernier, 2 700 demandes pour 1 600 logements. La situation des personnes concernées peut être très diverse ; certaines occupent déjà un logement de la préfecture de police et souhaitent changer de lieu de résidence. Le différentiel de 1 000 entre l'offre et la demande est évolutif : ce ne sont jamais les mêmes personnes qui le composent. Parmi les demandeurs, certains fonctionnaires ont refusé un logement que nous leur avons proposé parce qu'il ne leur convenait pas en termes de localisation ou de structure.

Aujourd'hui, nous avons un peu moins de 1 700 demandes en stock, dont 1 000 ont moins de six mois d'ancienneté. Il y a donc un stock frictionnel. Sur les 1 000 personnes ayant déposé une demande il y a moins de six mois, 425 se sont déjà vu proposer un logement, c'est-à-dire un « bon de visite ». Parmi les 600 demandes qui ont plus de 6 mois, toutes ont déjà donné lieu à un bon de visite au moins. Elles émanent souvent de fonctionnaires déjà logés dans le parc social : ce n'est pas une primo-demande. Concernant les besoins immédiats, nous mettons un accent particulier sur la situation des jeunes arrivant à la préfecture de police, qui sont le moins payés et n'ont généralement pas d'attaches familiales en Île-de-France – nous leur portons donc une attention toute particulière. L'an dernier, 400 gardiens de la paix sortis d'école ont formulé une demande auprès du bureau du logement de la préfecture de police, quelle que soit leur affectation (Paris ou petite couronne).

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Je voudrais souligner le fait que sur 3 200 arrivées, nous n'avons reçu que 400 demandes : c'est peu.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Nous avons trouvé une solution pour l'ensemble des 400 demandeurs, soit en parc social, soit en résidence... Tous les fonctionnaires sortis d'école qui nous ont sollicités ont obtenu une solution de logement.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – La question est de savoir pourquoi tous ne s'adressent pas au bureau du logement. La réponse se trouve dans nos développements et échanges précédents : le système du *turnover* n'incite pas certains à s'engager de manière durable dans un logement de type familial, qui privilégieront une logique de colocation tout en conservant le logement qu'ils occupent hors de l'Île-de-France.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les fonctionnaires restent en Île-de-France entre cinq et huit ans tout de même.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Lorsque j'étais en poste à Béthune, qui fournit de nombreux fonctionnaires de police, « l'effet TGV » incitait beaucoup d'entre eux à adopter un mode de vie que nous désapprouvions : leur épouse ou future épouse étant dans le bassin minier du Pas-de-Calais, ils préféraient garder leur pavillon à Béthune, par exemple, et choisissaient des services de nuit, en « trois-trois », avec un logement précaire et à moindre coût dans la capitale ; ils rentraient dans leur département quand le service le leur permettait.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il nous a été rapporté qu'il y aurait un décalage dans le versement des salaires après la sortie d'école. L'affectation au premier poste génère une augmentation de traitement, mais il se passe parfois jusqu'à six mois avant que

celle-ci ne soit répercutée sur la feuille de paie du fonctionnaire après l'arrivée en poste en région parisienne, c'est à dire au moment où le policier a le plus besoin de cet argent pour son installation.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – La paie est assurée au niveau régional. Je n'ai jamais été saisi par les organisations syndicales notamment de décalages aussi longs que ceux que vous évoquez, même s'il peut y avoir des délais d'un ou deux mois, mais je vais faire vérifier ce point.

M. Alain Cazabonne. – Il me semble que certains policiers nous ont dit qu'ils avaient dû rembourser une partie de ce qu'ils avaient touché pendant leur formation.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – La rémunération au cours de l'année qui suit la sortie de l'école, pendant laquelle les fonctionnaires sont stagiaires, est significativement supérieure à celle des élèves, notamment par le jeu des primes.

Mme Brigitte Lherbier. – Je voudrais insister sur le fait que la police attire les jeunes. On s'aperçoit que ce sont surtout les filles qui passent et réussissent les concours. Or vous n'avez jamais abordé la situation de ce public féminin. Les jeunes filles sont-elles également touchées par ces problèmes d'épuisement professionnel ? S'adaptent-elles plus ou moins bien à l'environnement parisien ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le suicide est un phénomène très masculin. Nous n'avons pas évoqué le sujet des femmes à la préfecture de police parce qu'il n'y a pas de problème spécifique et qu'il n'est pas nouveau. Il y a maintenant plus d'un quart des gardiens de la paix qui sont des femmes et tout le monde s'en réjouit. Par le dynamisme et l'équilibre que ce taux de féminisation apporte dans les services, il y a eu un vrai changement très positif dans le mode de fonctionnement. Il y a quelques commissaires féminins dans des arrondissements un peu difficiles de la capitale et les élus y sont très contents. Ce n'est pas un sujet.

Mme Brigitte Lherbier. – Les pompiers de Paris restent pour la population nationale, et notamment pour les jeunes, un corps très attractif. Comment expliquez-vous cela ? Avez-vous pour les sollicitations opérationnelles un travail de coordination avec eux ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est placée sous mon autorité puisqu'en tant que préfet de police je coordonne les secours. La force du système parisien, c'est le fait qu'il soit complètement intégré, sous l'autorité d'un seul chef. Le statut des sapeurs-pompiers est un statut militaire, comme les marins-pompiers à Marseille, qui sont sous l'autorité du maire. Le financement de la BSPP relève du budget spécial de la préfecture de police, qui est voté par le conseil de Paris mais auquel contribuent, à parts égales, l'État, la Ville de Paris, les départements et les communes de la petite couronne. Les pompiers de Paris attirent beaucoup de jeunes mais très peu de jeunes femmes. Je pense qu'il y a là une progression à faire, mais on ne passe pas du jour au lendemain d'un paradigme à l'autre.

M. Alain Cazabonne. – Le citoyen n'est pas hostile à la « politique du chiffre ». Mais il semblerait que celle-ci ait conduit au versement de primes réservées à la hiérarchie.

Par ailleurs, je me demande si ce serait une bonne chose que les policiers puissent entrer dans des lieux privés, tels que des supermarchés, avec leur arme de service.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Cette interrogation pose la question de l'utilisation de l'arme en-dehors des heures de service. Il y a des éléments en faveur de cette option, d'autres contre... Je ne suis pas certain que cela relève du domaine de la loi. Les fonctionnaires tiennent beaucoup à avoir l'usage de l'arme en-dehors du service mais on est renvoyé à la règle de l'endroit : le « maître de maison » doit garder la maîtrise.

M. Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques. – Si un fonctionnaire de police souhaite assister à un spectacle avec son revolver et si le responsable du théâtre ne le veut pas, il ne peut pas entrer. Je rappelle d'ailleurs qu'il y a eu un mouvement de panique dernièrement dans un cinéma, lorsqu'un fonctionnaire a, en enlevant sa veste, fait apparaître son revolver.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Personnellement, je ne m'aventurerais pas sur ce terrain.

Concernant la politique du chiffre, il y a deux écueils permanents : soit on instaure une dictature – avec tout ce qui en découle – et cela pervertit l'activité ; soit il n'y a aucun objectif ni élément d'appréciation et alors, lorsque l'on évalue l'encadrement, c'est « à la tête du client ». Donc le préfet de police délivre des lettres de mission aux directeurs, qui fixent des objectifs aux collaborateurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Demandez-vous un chiffre précis de contraventions, de gardes à vue, etc. ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Trois fois non ! En revanche, j'aime savoir, par exemple, le nombre de gardes à vue réalisées par officier de police judiciaire (OPJ) et par an dans chaque circonscription. Si je m'aperçois que ce chiffre est de 50 dans une circonscription alors qu'il est de 260 dans une autre, je constate qu'il y a un problème de répartition de la ressource et je peux le régler. Il n'y a aucune incidence sur l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP) des fonctionnaires concernés.

M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité. – Je pense qu'il y a une confusion entre les chiffres-objectifs et les chiffres-bilan. Certes, on utilise des chiffres. Mais la caricature selon laquelle on dirait : « Vous devez faire tant de contraventions en stationnement, tant en feu rouge » ne fait pas partie du tout des stratégies même si je ne saurais jurer que personne, parmi les 20 000 fonctionnaires de la direction, ne l'a jamais dit. En revanche, nous mesurons le taux d'occupation de la voie publique et le nombre de patrouilles qu'on a dégagées, le délai entre la réception d'un appel téléphonique au 17 et l'arrivée de l'équipe sur place, le nombre de gardes à vue, de cambriolages et de vols avec violence, etc. Nous exploitons les chiffres au plan des bilans, pas en tant qu'éléments d'objectifs chiffrés à atteindre.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – L'IRP est liée principalement aux fonctions de l'intéressé et indexée sur son niveau de responsabilité. Lorsqu'il y a une prime pour un résultat exceptionnel, elle est accordée collectivement, à un groupe, de manière indifférenciée entre le chef de groupe et les autres fonctionnaires.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – L'une de vos questions, Monsieur le Rapporteur, portait sur « l'esprit police », l'esprit de corps, l'esprit de caste. Notre vision, c'est que la police est une maison et que son unité est un impératif – à Paris, cela est peut-être mieux vécu qu'ailleurs. Nous devons tout faire pour éviter une cassure entre les chefs et ceux qui sont, comme l'on dit familièrement, « au bas de l'échelle » : par exemple, les chefs de service ne sauraient rester derrière leur bureau ; il faut qu'ils soient chaque jour au contact des équipes au moment de l'appel, à l'accueil, etc.

Il est vrai qu'en raison du mode de recrutement, les origines des fonctionnaires sont très différentes. Beaucoup de gardiens arrivent par la voie des adjoints de sécurité (ADS), ce qui permet d'avoir des effectifs qui reflètent la diversité de la population française actuelle. Le niveau du concours des commissaires est élevé et nombre d'entre eux sont diplômés de Sciences-Po. Pour ceux-ci, la préfecture de police de Paris leur offre l'avantage d'être intégrés dans une structure importante, ce qui évite l'isolement et leur permet d'acquérir de l'expérience avant d'être nommés chefs de service.

Par ailleurs, nous avons mis en place une formation « transport » avec l'École nationale supérieure de police (ENSP), destinée à une cohorte regroupant des membres des trois corps, et cette première expérience a été unanimement jugée très positive, tant par la hiérarchie que par les participants. Enfin, nous avons entamé une réflexion autour du management. Nous sommes très allants pour développer cultiver un esprit de corps intégré, spécifique, me semble-t-il, à la préfecture de police.

En ce qui concerne la formation initiale, l'attaque survenue samedi 12 mai dernier à Paris a montré que les gardiens étaient bien préparés. J'aimerais signaler la situation de la filière investigation. Je pense qu'il faut, en permanence, adapter la formation initiale au type de police que l'on souhaite mettre en place. Les fonctionnaires doivent être préparés à la fois au pire, aux cas extrêmes, et, en même temps, à la police de sécurité du quotidien, de contact, de partenariat, à la fidélisation dans les quartiers, ... Nous devons bien expliquer que c'est l'un *et* l'autre, non l'un *ou* l'autre.

J'en viens à la police de sécurité du quotidien. Nous la mettons en place partout sur la plaque parisienne, c'est-à-dire Paris et la petite couronne, et non seulement dans les « quartiers de reconquête républicaine » (à Aulnay-sous-Bois et Sevran, à Champigny-sur-Marne et Chennevières, ainsi que l'an prochain à Asnières-Gennevilliers-Colombes et dans la zone de sécurité prioritaire des 10^e et 18^e arrondissements de Paris), qui ne sont pour nous que des pastilles sur lesquelles nous allons faire un effort supplémentaire. La police de sécurité du quotidien, c'est partout.

D'une part, il y a des stratégies locales de sécurité, des partenariats, la police mieux connectée, les téléphones intelligents « Neo », qui sont très appréciés des fonctionnaires parce qu'ils leur font gagner énormément de temps et d'efficacité. D'autre part, avec M. Frédéric Dupuch, nous avons engagé une réforme globale de l'organisation des circonscriptions pour mieux faire apparaître les missions. Il y a deux ensembles de grandes missions. Le premier a trait à la police de sécurité du quotidien, avec « Police Secours », qui doit être sanctuarisée pour être en capacité d'intervenir à tout instant et peut-être faire l'objet, sur certaines plages horaires, d'une mutualisation entre circonscriptions voisines (comme cela était le cas samedi dernier), avec des brigades territoriales de contact et avec les brigades anti-criminalité (BAC). Le second a trait au judiciaire et, compte tenu de nos difficultés, nous réfléchissons à des mutualisations intelligentes. En effet, on peut avoir intérêt à regrouper des activités au niveau pertinent, surtout lorsque cela est complètement neutre pour le public –

peu importe, par exemple, l'endroit où se déroule une garde à vue ; en revanche, il faut que l'accueil des plaintes se fasse dans la proximité. Nous n'écartons pas l'idée d'une fermeture nocturne de certains commissariats si très peu de personnes y sont accueillies la nuit ; cela pourrait permettre de dégager des moyens pour déployer des brigades supplémentaires sur la voie publique.

Voici rapidement présentés nos projets pour la police de sécurité du quotidien. Nous commencerons la mise en place de nos circonscriptions rénovées par Nanterre, Saint-Denis, Créteil-Bonneuil et le 20^e arrondissement de Paris. Nous développerons partout l'écoute, les capteurs, la présence sur les réseaux sociaux, les modes de patrouille adaptés (vélos tout-terrain et véhicules électriques).

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci pour vos réponses. Existe-t-il un retard d'investissement sur les parcs automobile et immobilier ?

Par ailleurs, que pensez-vous de la réforme du code de procédure pénale et des outils destinés à faciliter les transcriptions ou les liaisons avec le parquet ? Qu'en est-il et que souhaiteriez-vous de plus ?

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – Concernant l'aspect procédural, il y a une grande attente de la part des enquêteurs. La montée en puissance du parquet a autorisé des enquêtes préliminaires dans le souci, je pense, de soulager un certain nombre de cabinets d'instruction. De fait, les enquêteurs s'adressent très naturellement au parquet pour solliciter des actes d'investigation et obtenir des outils qui leur paraissent utiles. En parallèle, les textes ont évolué, afin d'instaurer un contrôle, une vérification de ces outils par le juge des libertés et de la détention, saisi par le parquet lui-même. Cet alourdissement du formalisme de la procédure et de la protection des droits, en application de normes européennes qu'il ne s'agit pas du tout de remettre en cause, nécessite des adaptations.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En France, les modes accusatoire et inquisitoire coexistent, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays européens.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – La procédure orale n'est pas dans notre culture ; nous avons un mode de procédure écrite, dans lequel tout ce qui est dit doit être retracé et retranscrit. La procédure est donc assez complexe. La moitié des procès-verbaux sont de pure forme, mais ils obèrent néanmoins le temps dédié à l'enquête et l'investigation. Cet alourdissement des procédures est l'un des facteurs de démobilitation des personnels.

Ceux-ci sont donc dans l'attente de dispositifs d'allègement, à la fois sur le fond et sur la forme : outils de bureautique, facilitation des échanges – des projets sont menés avec le ministère de l'intérieur et la chancellerie – et des transmissions de procédures, modification de règles de forme pour sortir de la nécessité de tout retranscrire par écrit et ainsi regagner du temps d'enquête à effectif constant voire en baisse.

Je ne peux pas, à ce jour, mesurer les effets que cela induira à terme, ni sur nos capacités d'investigation, ni sur la mobilisation des enquêteurs et le degré d'attractivité de la filière d'investigation que je défends.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – À Paris, l'essentiel (90 à 95 %) des procédures judiciaires, en volume, est réalisé par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne. Si l'on réduisait de deux heures la durée moyenne d'une garde à vue, nous gagnerions l'équivalent de 200 officiers de police judiciaire sur le territoire de la préfecture de police.

Au-delà du droit, une réflexion plus fondamentale sur les nouvelles technologies et le numérique pourra apporter bien des réponses en termes d'allègement : dématérialisation et outils technologiques constituent une partie de la solution, à droit constant. Nous sommes très allants sur la modernisation. Les tablettes numériques rencontrent un grand succès. Les caméras-piéton devraient équiper à l'avenir tous les équipages.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourquoi n'est-ce pas encore le cas ?

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Nous en avons déjà 600 et 1 300 supplémentaires ont été commandées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qu'en est-il en du taux d'équipement en sécurité publique ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Tout le monde n'est pas encore équipé. Plutôt que de saupoudrer la dotation, nous la distribuons de manière groupée, circonscription par circonscription. Les fonctionnaires ont bien compris que la caméra était pour eux un outil de protection.

L'autre grand sujet est celui des besoins immobiliers. Le ministre de l'intérieur a annoncé un plan extrêmement important, qui comprend des projets sur la plaque parisienne et en Île-de-France, mais le temps de l'immobilier est long.

Comme observateur de la vie publique, je note que l'État a fait des sacrifices touchant au cœur des fonctions régaliennes – police, gendarmerie, administration pénitentiaire, justice – au cours des dernières années et qu'il y a maintenant un rattrapage à faire. Compte tenu du fait que le budget de l'État correspond principalement aux dépenses de personnel (titre 2 du projet de loi de finances), l'effort ne semble pas hors de portée et le président de la République a fait état de sa détermination sur ce sujet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous communiquer les chiffres relatifs au retard d'investissement à la fois sur l'immobilier et sur le parc automobile ?

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Sur le parc de véhicules, la moyenne d'âge est légèrement inférieure à sept ans. Au-delà de la question de l'ancienneté, se pose le problème de l'entretien et de la disponibilité du parc. Grâce à des réorganisations internes à la préfecture de police, nous avons pu, au cours des six derniers mois, récupérer 150 véhicules supplémentaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel effort serait aujourd'hui nécessaire pour rattraper le retard d'investissement et parvenir à maintenir un niveau correct de décence, de dignité et d'efficacité pour les forces de l'ordre ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Nous vous communiquerons les éléments chiffrés par écrit. Sur l’immobilier, nous pouvons vous donner l’évaluation des besoins à ce jour.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le commissariat de Coulommiers relève-t-il de la préfecture de police ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Il dépend du SGAMI Paris et on est venu m’en parler.

M. Jean Sol. – À quel rythme – annuel, semestriel, trimestriel – ont lieu les visites auprès de la médecine préventive ? Sont-elles faites à la demande ou programmées ?

Pouvez-vous, par ailleurs, préciser le taux de *turnover*, ce phénomène semblant occuper une place prépondérante ?

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l’administration. – Concernant la médecine de prévention, le rythme dépend du régime d’emploi. En théorie, le médecin de prévention doit voir les fonctionnaires tous les trois ans ; pour ceux travaillant en régime de nuit, il me semble, de mémoire, que ce doit être tous les ans. On a remonté la pente en la matière : en 2017, les 4,5 médecins exerçant à Paris ont effectué 5 500 visites, contre 4 000 en 2016. À chaque fois qu’un fonctionnaire demande à rencontrer un médecin, ou si son service le souhaite, parce qu’il est signalé comme étant « en risque », il est vu.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le *turnover* concerne environ 3 000 fonctionnaires par an, sur les 30 000 que compte la préfecture de police ; le taux est donc de 10 % par an. Il affecte toujours les mêmes couches. Dans les grandes brigades centrales et les services spécialisés, il y a un attachement.

Le « mouvement général de l’été », dont les syndicats vous ont peut-être parlé, permet de pourvoir les postes en province. C’est un grand exercice auquel chacun est attaché. Si on veut modifier le paradigme, il faut aussi modifier cet aspect-là. Le sujet est simple à exposer, il est plus compliqué à régler, et il suppose sans doute une concertation et une intelligence collectives.

M. Michel Boutant, président. – Monsieur le préfet de police, Messieurs, merci beaucoup de vous être rendus disponibles. Merci aussi aux sénateurs et aux administrateurs.

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 h 15.

Jeudi 31 mai 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 15 h 45.

**Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président
du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure**

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête achève ses travaux par l'audition de M. Thibault de Montbrial, avocat notamment spécialisé dans la défense des membres des forces de sécurité intérieure. Maître, notre commission d'enquête souhaite « objectiver » le malaise des forces de sécurité intérieures dont les manifestations se sont accrues depuis au moins deux ans, avec notamment des mouvements de colère qui ont débordé les syndicats à plusieurs reprises. La présente audition a pour objet très spécifique de recueillir des informations sur la question des mises en cause devant la justice d'agents des forces de sécurité intérieure, en particulier pour des faits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Les questions de protection fonctionnelle des agents, de déontologie ou encore de légitime défense, pourront ainsi notamment être abordées. 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, Me Thibault de Montbrial prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Observez-vous une augmentation des mises en causes d'agents des forces de sécurité intérieure dans le cadre de l'exercice de leurs missions ? Quels sont les sujets sur lesquels a lieu cette mise en cause, par ordre de fréquence ? Avez-vous eu à défendre des agents contre d'autres agents ou contre leur hiérarchie pour des faits de harcèlement ou de discrimination ? Pensez-vous qu'il existe un problème particulier dans ce domaine au sein de la police nationale ? Le fait pour les agents de pouvoir dénoncer les faits dont ils s'estiment victimes en contactant la plate-forme de signalement de l'IGPN vous paraît-il une bonne chose ? La majorité des policiers et gendarmes nous affirment ne plus relever les outrages dont ils sont victimes dans le cadre de l'exercice de leurs missions, notamment en raison de la lourdeur de la procédure et du fait d'une protection insuffisante par le ministère de l'intérieur. Ceci corrobore-t-il votre expérience d'avocat ? Comment remédier à ce problème ? Le Législateur a d'ailleurs placé les outrages faits aux policiers au même niveau que ceux faits aux magistrats. Les mécanismes généraux destinés à assurer le respect de la déontologie par les policiers sont-ils efficaces ? Le nouveau code de déontologie a-t-il apporté des nouveautés importantes ? Même question pour le port du numéro de matricule ? Selon certains agents entendus, la hiérarchie n'encadre pas toujours suffisamment les agents sur certaines missions difficiles – certains étant affectés dans des zones difficiles dès leur première affectation – et ce flou est susceptible d'engendrer des dérapages. Partagez-vous ce point de vue ? Que pensez-vous de la généralisation des caméras portatives à l'ensemble des agents de terrain ? Vous paraissent-elles de nature à apaiser les tensions entre la police et la population ? Pensez-vous que d'autres mesures puissent être mises en place aux mêmes fins ? Quel bilan tirez-vous de l'évolution du régime de la légitime défense des policiers apportée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique et de l'extension de la capacité des policiers de faire usage de leurs armes après sommation ? Avez-

vous le sentiment que les agents des forces de sécurité intérieure disposent désormais d'un régime clair d'utilisation de leurs armes, qu'il s'agisse d'armes à feu ou des autres dites non létales ?

Me Thibault de Montbrial, avocat au Barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure. – Mon témoignage doit être croisé avec celui d'autres observateurs. Dans les tribunaux implantés dans des zones où la délinquance est importante, lorsqu'une interpellation sur la voie publique se déroule difficilement, la personne interpellée a presque systématiquement tendance à porter plainte contre les forces de l'ordre pour violence. Les Parquets, de manière critiquable, affichent fréquemment une forme de neutralité par rapport aux deux parties en cause et demandent une enquête. Cette démarche est éprouvée, par les forces de l'ordre, comme un harcèlement conduisant également à l'embolisation de la machine judiciaire. Ainsi, le Parquet ne veut pas être suspecté de privilégier le policier par rapport au justiciable et se défausse. J'ai pu constater, lors d'une affaire que j'ai plaidée, ce type d'agissement lors d'une interpellation. Devant le tribunal, le Parquet qui avait demandé la comparution immédiate du policier à l'origine d'une interpellation ; celui-ci n'ayant été relaxé que par la Cour d'appel de Paris ! De telles pratiques induisent d'autres effets néfastes à la sécurité publique, en dissuadant les policiers de sortir de leurs véhicules pour effectuer des contrôles sur les personnes.

J'ai actuellement deux dossiers intra-police de harcèlement où je défends des supérieurs hiérarchiques mis en cause par des personnes qui connaissent de gros problèmes de carrière. Ce phénomène est-il différent de ce que l'on constate dans le secteur privé ? Ces accusations de harcèlement relèvent d'un phénomène de société. Cependant, toute plateforme de dénonciation suppose la mise en œuvre préalable de filtres solides.

Par ailleurs, les outrages doivent être distingués de la rébellion. Les premiers s'inscrivent tellement dans le quotidien des policiers que ceux-ci relativisent le fait d'être insultés. La rébellion, qui implique, quant à elle, la violence physique, est un acte d'une plus grande gravité. Cette tendance à la banalisation des insultes est dramatique et participe à la disruption du lien social.

Les codes de déontologie ont été réécrits. L'exercice de la force légitime, qui incombe à nos forces de sécurité, est extraordinairement responsabilisant et implique de réfléchir aux éventuelles atteintes aux libertés. Si le rappel à la déontologie est normal, il est, en revanche, difficile pour les policiers sur le terrain, de conserver, face à la violence croissante, leurs repères, tant il leur faut parfois supporter en permanence les agressions. Ainsi, à Notre Dame des Landes, une compagnie est demeurée 11 heures sans être relevée, avec un taux de blessés de 10 %. Que serait-il advenu si celle-ci était entrée en contact avec les Zadistes ?

Je suis très partagé sur le port du matricule qui peut être à l'origine de dépôt de plainte. Mais, dans le même temps, il permet de rappeler que les forces de sécurité intérieure sont comptables de leurs gestes vis-à-vis des citoyens.

Je suis résolument pour la caméra-piéton individuelle. Les policiers peuvent, à première vue, la recevoir comme une marque de défiance, mais une fois expliqués ses avantages réels, ils en reconnaissent les avantages. D'ailleurs, un certain nombre de policiers, dans les brigades anti-criminalité notamment, ont déjà pris l'initiative d'installer leurs propres caméras personnelles. Aux États-Unis, le port de ces caméras a conduit à l'effondrement des

plaintes à l'encontre des policiers. La généralisation de tels instruments sera bénéfique, à la condition toutefois de faire œuvre de pédagogie.

Sur la légitime défense, je parle aux élèves des écoles de police ainsi qu'aux officiers en formation continue. S'il n'y a pas encore de jurisprudence des tribunaux relative à la loi du 28 février 2017, des décisions de classement ont déjà été prises par le Parquet. Le Législateur a bien fait d'aligner les statuts tout en confortant la nécessité de la proportionnalité. Cette démarche aide le magistrat, déconnecté de la réalité de terrain, à mieux raisonner sur la situation concrète. Les sommations changent la règle du jeu, puisqu'elles permettent de clarifier la situation. Lors de l'intervention dans un contexte nécessairement confus, ce que les militaires appellent le « brouillard de la guerre », certains individus peuvent s'avérer menaçants, sans pour autant donner des signes d'attaques. La sommation permet de clarifier cette situation, entre la reddition et l'usage de la force. Cependant, s'agissant de ce nouveau cadre légal, les alinéas 3 et 4 de l'article 435-1 du code de la sécurité intérieure manquent de précision, quant aux personnes qui fuient ou aux véhicules en fuite. L'appréciation du danger est-elle intrinsèque à la personnalité du délinquant ou à la situation elle-même ? La loi ne définit pas l'imminence du danger en tant que telle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On ne veut pas qu'un mineur qui conduit sans permis soit arraisonné violemment !

Me Thibault de Montbrial. – L'intention du Législateur me semble privilégier la prise en compte d'armes létales ou la situation elle-même, plutôt que de la personnalité comme critère de détermination de la légitime défense. J'insiste également sur la nécessité de s'abstenir de tirer lorsqu'un véhicule est passé, faute de savoir qui est au volant. Tout dépend donc de l'information dont disposent les forces de l'ordre. La notion de « périple meurtrier » est également imprécise. Ainsi, dans l'affaire du quartier de l'Opéra du 12 mai 2018, les forces de l'ordre n'étaient pas informées du poignard utilisé par l'assaillant et n'ont répliqué, en premier lieu, qu'avec un taser. Il y a encore une inhibition trop élevée quant à l'identification du moment où les policiers et les gendarmes sont en légitime défense. L'IGPN et l'IGGN travaillent d'ailleurs sur cette question.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La légitime défense s'est posée lors de l'attaque du jeune policier stagiaire, qui n'a pas dégainé son arme, malgré le fait qu'il ait été roué de coups et que son véhicule était en feu. Cette conduite était héroïque, mais aurait pu se révéler suicidaire !

Me Thibault de Montbrial. – Il faut que l'administration rappelle qu'il est légitime de se défendre. Je défends actuellement la policière brûlée vive lors de l'émeute de Grigny. Face à des actes de cette nature, la légitime défense est légitime. Sauf que toute réplique armée risque d'impliquer l'embrasement de quartiers entiers. Certes, on félicite les policiers, mais on les expose de plus en plus. Le tir de sommation vers le sol ou en l'air est une technique utilisée de plus en plus. Est-ce de l'ordre de l'inhibition ? Des épisodes, comme celui de Sevrans, se répètent malheureusement deux à trois fois par semaine.

M. Vincent Capo-Canellas. – La multiplication des plaintes auprès de l'IGPN permet aux délinquants de se prémunir contre les policiers et de protéger, du même coup, leur trafic. Comment assurer le tri de ces saisines afin d'éviter leur fréquence et améliorer l'accompagnement des policiers ? D'autre part, certains Parquets traitent de manière égale les policiers et les individus dangereux. Comment rappeler les prérogatives des policiers auprès

de la Magistrature ? Le policier ou le gendarme, qui est victime d'outrages continuent, est confronté à une situation difficile. Comment qualifier juridiquement l'outrage ?

Me Thibault de Montbrial. – Le législateur n'est pas comptable du comportement des Parquets, du fait de la séparation des pouvoirs. On ne peut également interdire le dépôt de plainte. Néanmoins, toute dénonciation à tort, et calomnieuse, des forces de l'ordre devrait être considérée comme une infraction spécifique. Il faut néanmoins rechercher l'équilibre et ne pas accorder pour autant un blanc-seing aux forces de l'ordre. Lorsque les plaintes sont déposées par les policiers, les Parquets poursuivent, avec toutefois un effet pervers. En effet, la régularité du dépôt de plainte de certains policiers peut, à terme nourrir la défiance et être considéré comme une démarche avant tout lucrative, alors même que les outrages sont effectivement répétés un grand nombre de fois sur chaque agent.

M. Vincent Capo-Canellas. – Dans mon département de Seine Saint Denis, où les conditions de travail sont particulièrement éprouvantes pour les policiers, ceux-ci considèrent que les réponses pénales ne sont pas au même niveau que dans d'autres juridictions davantage pourvues de moyens. Corroborez-vous ce constat ?

Me Thibault de Montbrial. – Une telle question impliquerait de se prononcer sur les magistrats du Parquet de Bobigny. Disons simplement que l'appréciation des faits par ceux-ci n'est pas toujours unanime. C'est une question globale : le traitement pénal de la petite et moyenne délinquance suscite la totale incompréhension de nos forces de sécurité intérieure qui en déplorent le faible taux de réponse effective. Le sursis est perçu comme une source de moquerie vis-à-vis des policiers et nourrit les risques de dérapage sur le terrain. Certes, une réponse pénale concrète qui marque l'autorité de l'État n'implique pas pour autant l'incarcération. D'autres pistes sont à considérer, comme le paiement immédiat d'amendes. La justice est une chaîne dont le premier maillon est assuré par la police et la gendarmerie. Je préconise ainsi le rapprochement des policiers et des magistrats, et ce dès la formation. Pourquoi ne pas organiser un tronc commun dans la formation des juristes français, à savoir des gendarmes, policiers, magistrats et avocats ?

M. Michel Boutant, président. – Il est important que d'un bout à l'autre de la chaîne pénale, pénitentiaire incluse, chacun soit conscient de la difficulté du travail de son homologue !

Me Thibault de Montbrial. – À Saint Cyr au Mont d'Or, je participe à une semaine de formation continue au terme de laquelle les magistrats prennent conscience de la difficulté des interventions des forces de l'ordre.

M. Philippe Dominati. – Nos forces de l'ordre se trouvent-elles dans une situation difficile par rapport à leurs homologues des pays de l'Union européenne ?

Me Thibault de Montbrial. – Le centre de réflexion sur la sécurité intérieure n'a pas conduit d'études de droit comparé significative sur les niveaux de délinquance en Europe. Néanmoins, de manière empirique, le contexte de travail des forces de sécurité intérieure se dégrade dans notre pays de manière très rapide et ce, pour trois raisons : d'une part, les forces de l'ordre sont devenues elles-mêmes des cibles alors que s'accroît la violence ; la mort des représentants des forces de l'ordre étant tolérée, voir ouvertement prônée dans les réseaux sociaux, comme les tutoriels islamistes. D'autre part, l'accroissement de la violence d'extrême-gauche, des banlieues – où des boules de pétanque sont jetées sur la tête des policiers – et des islamistes conduisent à l'usure des forces de sécurité intérieure, après les

années 2015 et 2016 où le rythme des interventions a été inouï, notamment pour les CRS dont les permissions ont parfois été annulées subrepticement. Le Préfet Philippe Klayman m'expliquait que 40 CRS partait à la retraite chaque mois ; la France perdant une compagnie par trimestre. Enfin, la baisse des effectifs induit une pénibilité accrue pour les compagnies qui doivent, avec moins d'hommes, assurer le maintien de l'ordre. Le système est grippé. Deux choses peuvent être faites : jamais, dans notre histoire contemporaine, un livre blanc spécifiquement consacré à la sécurité intérieure n'a été rédigé. La France et ses forces de sécurité intérieure doivent faire face à l'augmentation de la violence. Comment allons-nous répondre à ces défis ? Désormais, nos forces d'intervention sont équipées d'armes de guerre. Ne faudrait-il pas coordonner la réponse de la sécurité intérieure en cas d'attentat complexe, via la création d'un centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) sur le territoire ? La coordination de nos réseaux de communication s'impose désormais, pour répondre aux enjeux de la prochaine décennie. Le Président Emmanuel Macron, dans son discours du 17 octobre 2017, a rappelé que la première mission de l'État était bien de protéger nos concitoyens et d'assurer la sécurité du territoire ; la violence était de plus en plus présente dans nos sociétés. Prenons des spécialistes de tous horizons pour casser les habitudes. Une loi-cadre, à l'horizon 2020, pourrait ainsi mettre en œuvre les préconisations de ce Livre blanc. Enfin, un cadre juridique doit être précisé pour le port d'armes hors service. L'alcoolémie des policiers et des gendarmes doit être alignée sur les dispositions du code de la route et les policiers doivent pouvoir acheter du matériel discret de port d'armes. Sur la possession d'une arme personnelle dument déclarée, le code de la sécurité intérieure demeure en opposition avec le code de déontologie. En outre, la loi doit être réécrite afin d'éviter que les établissements privés recevant du public, comme les salles de spectacle et les stades, ne refoulent les personnes légitimement habilités à porter une arme.

M. François Grosdidier, rapporteur. – N'est-ce pas en principe en contradiction avec les principes généraux du droit que de devoir accueillir, pour un propriétaire privé, des membres des forces de l'ordre, sans mandat et en dehors de toute fonction professionnelle, portant des armes ?

Me Thibault de Montbrial. – Dès lors que le législateur a autorisé, pour des raisons de sécurité publique, des personnes à conduire une riposte immédiate afin d'interrompre une attaque... Il s'agit également d'augmenter la riposte dans les transports et c'est la raison pour laquelle Mme Valérie Pécresse a accordé la gratuité aux forces de l'ordre dans les transports. Nécessité fait loi. Restons sur l'argument de la protection des agents ! C'est l'intérêt des salles de spectacle que d'accueillir des personnes titulaires d'un port d'arme et susceptibles de prévenir une attaque comme celle du Bataclan. Je défends l'un des officiers de police présent lors de l'attaque du Bataclan qui n'a de cesse de regretter de ne pas avoir été armé ce soir-là. Le plus important, à mes yeux, demeure le Livre blanc !

M. Michel Boutant, président. – Merci, Maître, pour votre intervention qui clôt le cycle de nos auditions.

La réunion est close à 16h50.

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

Mardi 19 juin 2018

- Présidence de M. André Vallini, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Audition de M. Emmanuel Roux, directeur général du groupe AESIO

M. André Vallini, vice-président. – Nous commençons cette semaine d'auditions en entendant M. Emmanuel Roux, directeur général du groupe Aesio.

Monsieur Roux, si nous avons souhaité vous entendre, c'est que votre parcours est intéressant au regard du sujet qui occupe notre commission d'enquête. Professeur de philosophie, vous avez ensuite intégré l'ENA, et vous en êtes sorti à la Cour des comptes. Après dix ans au sein de l'administration, vous vous êtes dirigé vers un secteur particulier, celui de la mutualité, qui fait certes partie du secteur privé, mais qui a un but d'intérêt collectif. Vous avez parallèlement continué votre réflexion de philosophe sur l'État au travers de plusieurs ouvrages.

Nous souhaitons donc savoir comment vous voyez la question du ou des passages dans le privé des hauts fonctionnaires, mais aussi celle des grands corps et de leur mode de recrutement par l'ENA.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Emmanuel Roux prête serment.

M. Emmanuel Roux, directeur général du groupe Aesio. – Je vais retracer la suite des décisions qui m'ont conduit à me trouver aujourd'hui en disponibilité par rapport à mon corps d'origine.

J'ai commencé ma carrière comme fonctionnaire de l'éducation nationale. J'ai enseigné six ans en lycée, après avoir passé l'agrégation en 1994 et soutenu une thèse de doctorat en 2000. Je me destinais à l'enseignement supérieur, carrière qui m'offrait des perspectives extrêmement stimulantes et intéressantes. La situation de la philosophie, en particulier la philosophie politique, est ce qu'elle est dans le supérieur... À 30 ans j'ai bifurqué de manière assez radicale en passant le concours de l'ENA. Le hasard des rencontres et de la vie m'a conduit à me spécialiser sur les questions de protection sociale et de santé. J'ai choisi la Cour des comptes, en particulier la 6^{ème} chambre, pour pouvoir me consacrer pleinement à l'audit et à l'évaluation des politiques de santé et de sécurité sociale. Cela a coïncidé avec la nomination comme Premier président de Philippe Seguin, qui était très attentif à ces questions. Ensuite, de manière assez logique, j'ai quitté la Cour des comptes au bout de quatre ans pour rejoindre le ministère de la santé et travailler auprès de Mme Bachelot et du secrétaire général, afin de réfléchir à la conception et à la création des agences régionales de santé (ARS). Je souhaitais découvrir une grande administration centrale, voir comment l'État fonctionnait vraiment, et participer à ce souffle réformateur qui a accompagné le quinquennat de Nicolas Sarkozy - la révision générale des politiques publiques a été

extrêmement ambitieuse dans le champ sanitaire et social. Au bout de deux ans, j'ai été appelé par Étienne Caniard, que j'avais rencontré pendant ma scolarité à l'ENA et qui venait d'être élu président de la Mutualité française, comme directeur général adjoint puis comme directeur général.

Pour moi, il y avait une sorte de continuité entre la Cour des comptes, le ministère de la santé et la Mutualité française, car cette dernière, même si elle fédère des entreprises d'assurance régies certes par le code de la mutualité, mais, de fait, en raison de leur activité d'assurance, par le code des assurances, a une dimension de mouvement social, d'acteur du monde de la santé et de la protection sociale mettant en avant fortement les notions d'accès aux soins, d'intérêt général. Cela me paraissait être dans le prolongement de ce que j'avais pu faire. Je ne l'ai pas vécu comme un passage vers le privé. Du reste mon corps d'origine m'a autorisé à me positionner en détachement. En effet, les fédérations professionnelles de ce type peuvent accueillir des fonctionnaires en détachement. Tous les hauts fonctionnaires qui m'ont précédé à ce poste – Daniel Lenoir, membre de l'inspection générale des affaires sociales, Jean-Yves Bancel administrateur civil au Trésor – avaient été placés en situation de détachement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais vous êtes en disponibilité ?

M. Emmanuel Roux. – À la Mutualité française, j'étais en situation de détachement, mais au terme de cinq années, je devais choisir entre renouveler celui-ci, ou faire autre chose. Or j'ai été contacté par des présidents de grandes mutuelles interrégionales – que je connaissais très bien parce qu'ils étaient membres du bureau et du conseil d'administration de la Fédération nationale de la mutualité française ; ils voulaient créer un groupe d'envergure nationale, Aesio. J'en ai pris la direction générale à sa création en juillet 2016, après le feu vert de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

De la même manière, il y a une continuité entre le travail que j'avais pu mener à la FNMF – défendre les intérêts des mutuelles, porter haut les valeurs de la mutualité, participer à l'évolution du secteur sur le plan assurantiel, sur le plan économique, s'occuper du développement des activités d'offre de soins, ce qu'on appelle le livre III du code de la mutualité, structurer un groupe mutualiste qui réalise un chiffre d'affaires de 1,9 milliard d'euros et emploie 4 000 salariés et lui donner une assise nationale forte – et ce travail visant à lui donner une envergure nationale sur un plan économique, sur un plan institutionnel, sur un plan politique. Parce que ces structures obéissent aujourd'hui à des règles économiques qui sont celles de tous les organismes d'assurance, mon corps d'origine n'a pas pu faire autrement que de demander ma mise en disponibilité.

Je suis perçu comme un haut fonctionnaire qui a choisi le secteur privé, mais au fond ce n'est pas cela qui a primé. Il y a eu une succession de positionnements. J'ai travaillé dans un corps de contrôle, dans une administration d'État, dans une grande fédération professionnelle et aujourd'hui dans un grand groupe qui cherche à se structurer tout en défendant un modèle d'entreprendre et des valeurs qui sont ceux que je défendais aussi lorsque j'étais à la Mutualité française. Maintenant, je le fais en suivant d'autres canaux, en utilisant d'autres leviers. Il importe maintenant pour nous de nous positionner comme un acteur important du marché sur le plan de la couverture individuelle, de la couverture collective, avec l'impact sur le monde mutualiste en 2013 de l'accord national interprofessionnel, de la loi relative à la sécurisation de l'emploi sécurisation, et la nécessité pour le modèle mutualiste de se réinventer très profondément en direction des entreprises et

des grandes entreprises. Voilà la dimension plus *business* de mon activité, puisqu'il s'agit de toucher les leaders d'opinion, les décideurs économiques, les décideurs sociaux.

Cet ancrage dans le secteur privé n'est pas un choix délibéré ; c'est le choix de poursuivre un engagement mutualiste non plus dans une fédération professionnelle, mais plutôt chez un acteur mutualiste qui, du fait de l'évolution des règles économiques, prudentielles, juridiques et fiscales, est devenu un acteur de marché au même titre que les compagnies d'assurances, les institutions de prévoyance, les bancassureurs.

Étant donc en disponibilité, je devrai faire un choix difficile à un certain moment. À cet égard, le choix de la mise en disponibilité au bout de 23 ans de service public n'a pas été un choix simple compte tenu de mon parcours de fonctionnaire entamé en 1993. Je suis très attaché à l'État et au service public. Mais j'ai le sentiment de continuer par d'autres moyens d'œuvrer au bien commun.

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Vous nous dites que votre situation actuelle n'est jamais que le prolongement de ce que vous avez vécu ailleurs, que vous défendez les mêmes valeurs. On vous croit volontiers. Les béotiens que nous sommes n'ont pas vraiment l'impression que la Cour des comptes et même les agences régionales de santé recherchent la même chose que les mutuelles ! Nous avons plutôt le sentiment que leur activité principale, c'est de faire des économies, de comprimer les effectifs, etc. Pour être moi-même mutualiste, je pensais que ce n'était pas vraiment la tasse de thé des mutuelles, même si, comme tout bon gestionnaire, elles essayent de ne pas gaspiller l'argent. N'y a-t-il pas un hiatus entre votre travail d'autrefois et ce que vous faites maintenant ? Ou peut-être avez-vous été amené à réviser vos positions antérieures ?

M. Emmanuel Roux. – Le mouvement mutualiste est à une phase très importante de son histoire : il ne peut plus se contenter d'exister à côté de la sécurité sociale et de se vivre comme le prolongement de celle-ci, un complément, un amortisseur de la croissance mécanique des dépenses de santé, en prenant sa charge et en mutualisant le plus possible le ticket modérateur, les dépassements d'honoraires, les dépenses hors nomenclature, qui ont vocation à croître compte tenu des difficultés intrinsèques de régulation de notre système de santé. Ce paradigme de la « Mutualité 45 » est derrière nous, ce qui ne signifie pas que le lien avec la sécurité sociale soit distendu. Il est même fort, et puisque nous intervenons sur le même segment de l'offre de soins, l'articulation dans le cadre de la négociation conventionnelle est très importante.

Mais le monde mutualiste, du fait de plusieurs chocs réglementaires – entrée dans la directive assurance, assimilation par l'autorité de contrôle à un organisme d'assurance de droit commun, choc fiscal 2011-2012 avec l'entrée dans la fiscalité de droit commun, choc de marché avec le transfert progressif d'une couverture massivement individuelle vers les grandes entreprises et les entreprises –, doit mettre au premier plan de ses objectifs un modèle d'entreprendre qui soit non seulement efficace sur un plan social, mais aussi performant sur un plan économique. La contrainte de performance, d'efficience, est au cœur du modèle.

Voyez les débats récurrents sur les frais de gestion, en dépit des tentatives d'instrumentalisation polémique. Nous devons pouvoir dire à nos adhérents, aux citoyens, à la puissance publique que nous sommes en capacité de gérer au moindre coût. De ce point de vue, puisque vous avez fait allusion à mes fonctions passées de magistrat financier, de haut fonctionnaire ayant construit les agences régionales de santé dans une logique d'efficience, parfois d'économies...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Efficience, c'est un terme poli ! Elles ont surtout fait faire des économies !

M. Emmanuel Roux. – Les agences régionales de santé ont fait faire des économies, en effet. Le pilotage des politiques territoriales a gagné à être rassemblé, mais c'est un autre sujet.

Je pense donc pouvoir apporter cette exigence de rigueur gestionnaire à un secteur qui a besoin, dans le cadre de sa transformation, de sa maturation économique, d'intégrer des logiques sans doute plus contraignantes de résultats, de suivi des marchés techniques, de compression des frais de gestion, sujets qui n'ont pas toujours été au cœur du modèle pour deux raisons : d'une part, compte tenu des liens extrêmement forts avec la sécurité sociale et de l'accroissement mécanique des dépenses de santé ; d'autre part, parce que le mouvement mutualiste est un mouvement militant ou les enjeux d'accès aux soins, de prévention et d'accompagnement ont toujours sinon primé, du moins été plus mis en avant que les strictes contraintes gestionnaires. Mon parcours et mon profil sont donc utiles pour ce secteur de l'économie en transformation.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Personne ne nie que votre parcours soit utile à la Mutualité. Si elle devient une compagnie d'assurance lambda, on ne voit pas ce qui justifie son existence. L'efficience, d'accord : tout élu local sait qu'il vaut mieux bien gérer que mal gérer et que la compression des coûts est un impératif. Mais pour faire quoi si la Mutualité arrive au même résultat et finit par intégrer les mêmes valeurs, les mêmes finalités ? À quoi bon la laisser subsister ? Voyez les banques dites « mutualistes » : quand on voit ce qu'est devenu le Crédit agricole, ça fait bizarre... Il y a quand même bien des différences ?

M. Emmanuel Roux. – Vous m'avez demandé si mon parcours précédent m'était d'une quelconque utilité dans mes fonctions présentes. Je vous ai répondu. Pour répondre à votre question, bien sûr qu'il existe des différences majeures à tous les niveaux entre la Mutualité et le système assurantiel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce qui nous intéresse, ce sont les rapports entre les différentes façons de concourir à l'intérêt général, à l'intérêt public. Car certains qui travaillent chez BNP Paribas peuvent affirmer travailler pour le bien du pays. N'y a-t-il pas quand même de petites différences s'agissant de la Mutualité, qui assure des missions de service public ?

M. Emmanuel Roux. – Des missions de service public : c'est peut-être un peu fort. Il faut plutôt parler d'intérêt général, du fait d'ailleurs de la multiplicité des métiers de la mutualité. On parle là de l'assurance, mais la mutualité est un des premiers offreurs de soins en France sur les territoires, elle crée beaucoup d'emplois et beaucoup de structures. Bien sûr qu'il existe des différences !

Je pourrais également vous expliquer la raison pour laquelle je ne suis pas aujourd'hui fonctionnaire en poste dans mon administration. Même si j'ai beaucoup de respect pour les compagnies d'assurance, je ne travaille pas dans une compagnie d'assurance ! La Mutualité est un modèle d'entreprendre original, qu'il faut vivre de l'intérieur. J'ai tendance à penser que le mutualisme, c'est le libéralisme sans la recherche du profit : ce sont beaucoup d'initiatives privées, mais au fond la richesse créée n'est pas captée, redistribuée au profit d'intérêts privés, mais d'intérêts collectifs. Dans la Mutualité, il n'y a pas de propriété. Si une mutuelle est en difficulté économique, ses actifs ne sont pas dissous ; son portefeuille

est transféré à une autre. Il y a un esprit de communauté, et c'est ce qui me plaît. Vous avez fait référence aux travaux de réflexion politique que j'ai menés, ils résonnent avec ce modèle qui échappe à l'alternative individualisme consumériste ou puissance publique triomphante.

Le modèle est en outre capable de porter des « externalités positives » dans de nombreux domaines : la santé, la prévoyance, le logement, l'offre de soins. Ce mouvement est très créatif parce qu'il est très territorial. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai accepté ce poste. Aesio, ce n'est pas Paris : c'est Saint-Etienne, Arras, Grenoble, Chambéry, Nîmes, Montpellier, Lille. Les trois mutuelles sont très enracinées d'un point de vue interrégional, et c'est ce qui me passionne dans le secteur de la mutualité : pouvoir faire le lien permanent entre des exigences de consolidation nationale avec l'incarnation territoriale.

J'ai évoqué les défis de transformation. Je n'exerce plus du tout le même métier qu'auparavant, mais je ne le vis pas comme un pantouflage d'un jeune énarque passé par un grand corps de l'État qui serait recruté par une grande banque au bout de quatre ans pour y faire toute sa carrière. Ce n'est pas tout à fait mon profil.

Pourquoi ne suis-je pas en poste aujourd'hui ? J'ai passé deux ans entre 2008 et 2010 dans une administration centrale, le ministère des affaires sociales, pour mener une grande réforme. J'ai été à la fois très impressionné par les qualités humaines et professionnelles des collaborateurs de ce ministère, y compris dans les cabinets ministériels, qui contrastait avec la manière dont collectivement tout cela a été géré en termes de structuration, d'organisation, de pilotage, de cohésion. Pendant deux ans, j'ai vu se battre de manière très violente les grandes composantes de l'État contre cette réforme portée par le Président de la République et le Premier ministre.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour défendre des intérêts particuliers ?

M. Emmanuel Roux. – Je pense que ce ministère manquait à ce moment-là d'une véritable structuration lui permettant de faire converger l'ensemble de ses directions vers un même but. Le temps passé à la coordination, à mettre d'accord les uns et les autres, alors que l'impulsion était donnée au plus haut niveau de l'État, m'a paru être du gaspillage de ressources et une débauche d'énergie absolument disproportionnée. Si toutes les administrations centrales fonctionnent de la sorte au moment de grandes réformes, on a de gros progrès à faire sur le plan de la gestion des ressources humaines de l'État.

Outre les opportunités qui se sont présentées à moi, si je ne suis pas aujourd'hui à la Cour des comptes, c'est parce que le travail de contrôle est très intéressant... pour se former. Mes quatre années d'auditorat ont été passionnantes, je les ais passées au côté de grands magistrats qui m'ont appris le métier, la rigueur, l'humilité, la dimension intellectuelle – il faut beaucoup investiguer pour être un tout petit peu pertinent, car il est tellement facile d'écrire des généralités et de se poser en donneur de leçons... J'ai pu ainsi entrer dans la technicité redoutable de la sécurité sociale et des politiques de santé. En plus, je me suis occupé pendant quelque temps de la certification des comptes de la sécurité sociale en tant que coresponsable de la mission d'audit de la branche accidents du travail-maladies professionnelles. Cette posture du contrôle n'est pas forcément ma tasse de thé dans la mesure où elle vous place toujours dans une position de surplomb et vous conduit à porter des appréciations vis-à-vis d'administrations qui sont souvent confrontées à des contraintes extrêmement fortes. Cela étant, je peux très bien de nouveau exercer ce métier demain

puisque ces grands corps ont la particularité d'être très accueillants quand on souhaite y revenir.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pour résumer ce que vous avez vécu au ministère, on peut dire que le système s'autobloque. Est-il exagéré de dire que l'énergie dépensée pour le réformer se dissipe progressivement ?

M. Emmanuel Roux. – La situation que j'ai décrite correspond à mon expérience entre 2008 et 2010. Depuis lors, elle a été atténuée. D'abord, les secrétariats généraux ont pris plus d'ampleur dans les ministères. C'était vrai dès 2008-2010 dans les ministères régaliens – le ministère de l'intérieur, le ministère des transports, le ministère de l'agriculture –, moins dans les ministères moins directement régaliens ou moins structurés historiquement comme le ministère de la santé. Désormais, entre la direction de la sécurité sociale, la direction générale de l'offre de soins, la direction générale de la santé, la direction de la cohésion sociale devenue depuis la direction de l'action sociale, directions très en résonance avec la société civile, avec le monde médicosocial, le monde hospitalier, le monde soignant, le besoin de coordination est beaucoup plus fort. À cette époque, le ministère n'avait pas encore fait le choix d'un secrétariat général plus étoffé. C'est un peu différent aujourd'hui.

La décroissance des cabinets ministériels est une excellente nouvelle pour l'administration même si, à court terme, c'est sans doute usant pour les sous-directeurs et les chefs de bureau. J'avais constaté une double chaîne de commandement entre le cabinet et la hiérarchie administrative. Recentrer les cabinets sur l'essentiel, sur le stratégique, sur le politique, et éviter de doubler tel conseiller pour suivre tel sujet avec tel chef de bureau hypercompétent dans telle sous-direction de tel ministère me semble de nature à changer les choses.

Je vous parle de mon expérience sur une réforme politiquement très forte car, comme le disait Mme Bachelot, c'était une réforme que tout le monde appelait de ses vœux, mais que personne n'avait envie de faire : la direction du budget était attentiste, voire légèrement hostile, la direction la sécurité sociale était méfiante, la Caisse nationale d'assurance maladie était vent debout, passant beaucoup de temps dans ces murs pour expliquer à la représentation nationale tout le mal qu'il fallait en penser.

J'ai passé des heures au Parlement à rédiger amendement contre amendement pour essayer de sortir un titre IV ayant un peu de consistance. Avec le secrétaire général, nous avons construit un pilotage national pour que la CNAM soit un peu plus en synergie avec les agences régionales de santé. Or le texte adopté par la commission ne contenait pratiquement plus rien. Il a fallu remonter jusqu'au comité RGPP, présidé à l'époque par Claude Guéant et Jean-Paul Faugère, pour que l'Inspection générale des affaires sociales refasse un rapport sur le pilotage national de manière à pouvoir redéposer un amendement six mois plus tard. Le combat a donc été très fort, et j'ai beaucoup appris de la sociologie de l'État, du poids des directions, du poids des cabinets, du poids de la présidence de la République.

M. André Vallini, vice-président. – Et le poids du Parlement ?

M. Emmanuel Roux. – J'y venais ! C'est la première grande réforme coécrite entre le Gouvernement et le Parlement, ce qui lui a donné cette dimension non pas conflictuelle, mais de confrontation très forte de vues. Le préfet Philippe Ritter avait été chargé d'un rapport sur les ARS : le député Yves Bur avait écrit le sien, sur le même sujet,

prenant le contre-pied du premier et proposant de placer les agences sous la tutelle de l'assurance maladie.

Je ne méconnaissais pas le contexte politique qui explique la rudesse du passage en administration centrale, ni le fait que le secrétariat général était à l'époque sans doute relativement faible, n'ayant pas autorité sur les directions du ministère. Néanmoins, cette réforme a été menée dans un temps record. En avril 2010, en deux ans, 26 établissements publics avaient été créés. Ce qu'a salué la Cour des comptes.

M. Philippe Pemezec. – En entendant de hauts fonctionnaires comme vous, on est amené à nuancer l'idée qu'on pouvait se faire des allées et venues incessantes entre un secteur protégé et un secteur privé. Vous dites avoir vu d'un bon œil la réduction du volume des cabinets ministériels pour laisser à l'administration un peu plus de pouvoir. C'est du moins ce que vous avez sous-entendu. Nous, nous pensons que le politique est important. Aujourd'hui, il est question de réduire le nombre de sénateurs et de députés. Soit, mais on pourrait aussi réduire le nombre des fonctionnaires. Ne pensez-vous pas qu'il serait possible de faire un peu de dégraissage de ce côté aussi ?

M. Emmanuel Roux. – Il est bien que le politique et l'opérationnel soient plus nettement séparés. Mon propos n'était pas de relativiser le poids du politique ; au contraire, il faut que le ministre soit fort et qu'il ait autour de lui des conseillers permettant au gouvernement de mobiliser l'administration pour tendre vers des objectifs politiques et non pas internaliser des fonctions de pilotage administratif au sein d'un cabinet. Le but n'est pas de rendre l'administration plus forte ; c'est pour que les gens qui y travaillent aient le sentiment de contribuer à la politique qu'on leur demande de mettre en œuvre. Il est parfois démotivant pour un sous-directeur ayant dix ou quinze ans d'ancienneté et qui connaît parfaitement son métier de se voir expliquer par un jeune conseiller issu d'un grand corps, mais sans grande expérience professionnelle, ce qu'il faut faire et se voir commander une note à 18 heures pour le lendemain 8 heures. Je suis pour un politique fort à sa place et une administration efficace à la sienne.

Quant au dégraissage des administrations centrales, dans celle que j'ai connue, on pourrait chercher les sureffectifs. Ces fonctionnaires exercent des fonctions de pilotage régaliens, de pilotage stratégique – des productions de haute valeur ajoutée –, réfléchissent à des textes de loi, à des décrets, en coordination avec l'ensemble des ministères, ce qui requiert un investissement extrêmement fort. J'ai eu le sentiment d'être en permanence sur la brèche. À cette époque, beaucoup de collaborateurs ont été éprouvés physiquement et psychologiquement par la puissance de la RGPP sur le plan sanitaire, sur le plan des politiques territoriales. C'est à ce moment-là qu'a été complètement refondue la carte des administrations territoriales. L'administration centrale du ministère de la santé – je ne me prononcerai pas sur les autres – travaille en flux tendu en permanence.

M. Charles Revet. – Je partage votre point de vue sur le mutualisme. Et pour avoir travaillé en secteur agricole, je connais son importance.

On parle de simplification ; je partage cet objectif. Or j'ai l'impression qu'on fait l'inverse : on diminue ou on supprime le remboursement de certains médicaments, de certaines prestations, parts que prennent à leur charge les mutuelles ou les assurances privées. Je me pose la question : faut-il vraiment que la sécurité sociale et les organismes complémentaires interviennent en complément ? Il serait normal, même s'il faut être extrêmement vigilant, de réduire le nombre des intervenants et donc les coûts. Pourquoi la

sécurité sociale ne prendrait-elle pas tout à sa charge, sachant que beaucoup de gens modestes n'ont pas la capacité de souscrire une assurance complémentaire ? Ne peut-on pas simplifier les choses ?

M. Emmanuel Roux. – C'est une question majeure, que j'ai traitée avec une autre casquette dans une vie antérieure. Si l'on devait refonder le système de 1945 à la lumière de ce qu'on a vécu par la suite, sans doute construirait-on autrement l'intervention des financeurs, ferait-on en sorte qu'ils jouent un rôle différent. Mais le système est ce qu'il est et le mutualisme n'est pas un accident de l'histoire ; il a été fondamentalement pensé par Pierre Laroque en 1945 avec l'idée que le ticket modérateur entraînait une forme de responsabilisation, même si Raymond Barre, en 1980, a tenté de le rendre d'ordre public, c'est-à-dire d'empêcher un deuxième assureur de prendre en charge des dépenses qui ne seraient plus prises en charge par la sécurité sociale. Le ticket modérateur étant assurable, vous légitimez de manière structurelle l'existence d'un deuxième financeur.

Pourquoi ce deuxième financeur a-t-il pris une telle part, à savoir 50 % des dépenses sur les soins courants hors affections longue durée ? Il s'est développé en raison de l'absence de courage politique pour mettre en place un mécanisme permettant d'équilibrer les comptes de la sécurité sociale. Il est très difficile de revenir en arrière, car cela obligerait à modifier des équilibres vraiment complexes. L'idée a parfois été avancée d'en revenir à un 100 % sécurité sociale : j'y suis très réticent, car une telle solution ne réglerait pas la question de la régulation. Parfois, deux financeurs bien coordonnés sont préférables pour la régulation. Ce qu'on fait les pouvoirs publics, c'est qu'ils ont complètement réglementé ce secteur du point de vue du contenu, du point de vue des prix. Qu'est-ce que le « reste à charge zéro », que le Président de la République appelle maintenant le « 100 % santé », si ce n'est une étape ultime de la régulation de ce secteur pour garantir une prise en charge intégrale par le régime de base et le régime complémentaire ? Je ne vois pas à court terme, vu le poids financier qu'a pris l'assurance complémentaire, comment on pourrait en venir à un « 100 % sécu », idée qui n'a jamais fait partie de notre pacte social, même en 1945. Auquel cas, on aurait créé un système complètement étatique qui aurait conduit à la création d'un secteur autre sans doute moins solidaire.

M. André Vallini, vice-président. – Pensez-vous que ce soit une bonne chose que les fonctionnaires puissent non pas pantoufler – votre cas est un peu à part –, mais aller dans le privé ? Que pensez-vous de la proposition qu'a faite l'autre jour ici Jean-Pierre Chevènement d'interdire à un fonctionnaire parti pour le privé de revenir dans le public au bout d'un an ou de cinq ans ?

M. Emmanuel Roux. – La projection des hauts fonctionnaires hors secteur public s'explique aussi par un problème d'attractivité. En particulier avec la réforme de l'État ou le poids des nominations en sortie de cabinet ministériel, il est difficile pour un haut fonctionnaire d'avoir des perspectives toujours épanouissantes au sein du secteur public.

M. André Vallini, vice-président. – Y compris financièrement ?

M. Emmanuel Roux. – Oui, même si un haut fonctionnaire est correctement payé. Quand les écarts de rémunération sont tellement importants avec des personnes qui ont fait les mêmes écoles que vous quinze ou vingt ans auparavant, il n'est pas facile de retenir les gens, d'autant plus s'ils n'y trouvent pas leur compte du point de vue de l'intérêt de leur métier. Même un administrateur civil qui au bout de huit ans peut être nommé sous-directeur

sait qu'il ne sera jamais nommé directeur d'administration centrale faute d'avoir fait du cabinet ministériel.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela aide, les cabinets ministériels ?

M. Emmanuel Roux. – Bien sûr ! Voyez les nominations à la tête de grands établissements publics intervenus au cours du dernier quinquennat, y compris de fonctionnaires n'ayant aucune expérience managériale. Lors de la création des ARS, Mme Bachelot avait mis en place un comité de recrutement dirigé par Jean-Martin Folz pour faire de l'*assessment* et éviter de nommer un sous-préfet par-ci, un magistrat de la Cour des comptes par-là, un directeur de caisse primaire ailleurs. Certains parmi eux pourront être nommés, mais sur la base d'un *assessment*, d'une évaluation en fonction des fiches de poste et après audition. Je suis pas sûr que les nominations de ces dernières années à des postes éminents de la sphère publique aient obéi à un *assessment* minimal, même si cela ne signifie pas les gens nommés ne possèdent pas les qualités requises. Quand un haut fonctionnaire ne fait pas le choix du cabinet ministériel et de l'engagement politique, vers 35 ou 40 ans, sa carrière est confrontée un problème d'attractivité.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Même quand on appartient à un grand corps ?

M. Emmanuel Roux. – Bien sûr ! L'appartenance à un grand corps offre simplement des facilités d'aller et retours entre le privé et le public, entre le public et le public, c'est une carte de visite, c'est une facilité de réseau. À l'exclusion cependant des corps qui se gèrent davantage sur un mode club ou réseau.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Type Conseil d'État ?

M. Emmanuel Roux. – La Cour des comptes laisse ses magistrats extrêmement libres de construire leur parcours professionnel sans obsession du placement, même si les chefs de corps sont sollicités au moment de la constitution des cabinets ministériels. Bref, je mentirais en disant qu'il n'y a pas d'avantage concurrentiel, mais l'appartenance au grand corps ne fait pas la carrière. Ce qui fait la carrière, c'est l'investissement personnel.

M. André Vallini, vice-président. – Et le laps de temps au terme duquel il ne serait plus possible de retourner dans la fonction publique – 10 ans aujourd'hui – ?

M. Emmanuel Roux. – Une réduction aussi drastique pourrait freiner l'envie de sortir du giron public pour faire autre chose. Ces mouvements me semblent bénéfiques pour la collectivité. Ainsi, 40 % des magistrats de la Cour des comptes exercent à l'extérieur, ce qui sera bénéfique pour elle quand ils y retourneront. Lorsqu'on a eu une expérience professionnelle plutôt riche, il est plus facile de conseiller l'État, de le contrôler, de l'évaluer.

Cela étant, il est assez confortable de pouvoir prendre un risque en allant travailler à l'extérieur et de pouvoir revenir dans son corps d'origine si cela ne marche pas.

Cette idée revient souvent dans l'actualité, étant sous-entendu qu'il faudrait ôter aux hauts fonctionnaires cette facilité à aller voir ailleurs, sans rompre avec leur engagement premier. Or celui-ci est une dimension forte. Si demain on propose à de hauts fonctionnaires de 45 ou 50 ans des postes dans la sphère publique qui leur permettent d'exercer vraiment leurs talents, avec de vraies responsabilités managériales, sans qu'ils aient le sentiment d'être pilotés en direct par un cabinet et que leur marge de manœuvre est étroite, peut-être

s'incarneront-ils davantage dans le service de l'État. Ce retour doit-il intervenir au bout d'un an, de cinq ans, de dix ans ? À mon sens, l'enjeu n'est pas là – sinon un enjeu politique – : il réside plutôt dans la manière de manager ce corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce type de décision n'irait pas sans une refonte de la structure de l'administration de l'État, qui permettrait d'offrir des carrières intéressantes.

M. Emmanuel Roux. – L'État est accusé de tous les maux : il est improductif, il est inefficace, il coûte trop cher. C'est la petite musique qu'on entend dans la société française depuis des décennies : haro sur la fonction publique, haro sur les fonctionnaires, haro sur la dépense improductive. Il est compliqué, au terme d'un long cursus scolaire, quand vous avez fait le choix de vous incarner dans la fonction publique, d'en sortir parce que les perspectives de carrière vous semblent limitées. Certes, elles ne le sont pas au début : quand on sort de l'ENA ou d'un institut régional d'administration, on peut faire des choses passionnantes. Mais passé les premières années d'enthousiasme apparaît un goulet d'étranglement : a-t-on vocation à devenir sous-directeur, chef de service, sachant qu'il sera beaucoup plus compliqué de devenir directeur d'une administration centrale ? Faut-il se faire nommer dans un corps de contrôle faute d'avoir pu intégrer un grand corps ? Faut-il intégrer un établissement public sachant qu'ils sont une chasse gardée ? Un ministère ? Un cabinet ministériel ?

La réflexion que vous menez ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur l'attractivité des carrières publiques dans un moment historique de la société française où l'État est à la fois fort dans ses incarnations individuelles et plus en retrait dans ses incarnations collectives. Le passage dans le privé s'explique non pas tant par son attrait que par le fait qu'à un moment l'État n'est plus en capacité d'offrir des perspectives à la hauteur des attentes.

De ce point de vue-là, saluons l'initiative qui a été prise il y a quelques années de créer auprès du premier ministre la mission Cadres Dirigeants, vivier de hauts fonctionnaires. Quand la Cour des comptes m'a proposé d'en faire partie, j'ai bénéficié d'un *assessment* hyperprofessionnel. Voilà comment pourvoir les postes de responsabilité dans l'administration d'État et dans les administrations décentralisées. Cette mission est consultée à l'occasion de toute nomination à un poste de responsabilité dans le secteur public. Les initiatives de ce type devraient être encouragées, car elles donnent à de hauts fonctionnaires qui ne sont pas dans des cabinets ministériels, qui n'ont pas fait le choix de donner un tour plus politique à leur engagement professionnel la possibilité d'être nommés directeur d'administration centrale, préfet, etc.

M. André Vallini, vice-président. – François Mitterrand disait, paraît-il, que les cabinets étaient une très mauvaise idée. Seuls étaient utiles le chef de cabinet, qui gère l'agenda, l'attaché parlementaire, qui s'occupe des relations avec le Parlement, l'attaché de presse ou le conseiller chargé de la circonscription du ministre. Ma toute petite expérience ministérielle me permet de confirmer que les cabinets ministériels font écran. Emmanuel Macron a bien fait de réduire de moitié le nombre de leurs membres. Les hauts fonctionnaires de 40 ou 45 ans sont en permanence humiliés, qui peuvent recevoir un coup de fil sec et prétentieux d'un jeune de 25 ans leur demandant une note à l'attention de son ministre pour le lendemain matin, d'autant que c'est lui qui y apposera sa signature. Les membres des cabinets politisent des choses qui n'ont pas à l'être. Si le ministre est un vrai politique, il dispose de son équipe rapprochée qui s'occupe de politique. Pour le reste, il doit s'appuyer sur les hauts

fonctionnaires, qui sont d'une grande qualité et pour la plupart très loyaux. Ils servent la République, ils servent l'État et non pas tel ou tel parti politique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous nous interrogeons sur les modalités de sélection interne à l'ENA ? Il semblerait que son recrutement ne soit pas moins démocratique que celui des autres grandes écoles. En revanche, la sélection se fait à l'intérieur, et il semblerait – nous disposons néanmoins de chiffres – que le produit final soit encore moins représentatif de la société française.

M. Emmanuel Roux. – Je ne peux vous parler que d'une seule promotion, à savoir la promotion Léopold Sédar Senghor, celle de 2004, promotion atypique, puisque ses élèves du concours externe n'ont pas fait leur service militaire, mais également parce qu'elle compte ses grandes stars, à commencer par le Président de la République. En même temps elle est d'une très grande diversité, puisque près de 40 % de ses élèves, dont moi-même, étaient issus du concours interne – professeurs certifiés, agrégés, attachés principaux, fonctionnaires du Quai d'Orsay, etc. Donc une plus grande diversité, mais une diversité plus anonyme. Bien sûr, quand on regarde le classement de sortie, on peut établir des corrélations sociologiques indéniables, mais il faut regarder l'ensemble de la promotion et l'ensemble de sa trajectoire.

Ensuite, l'ENA est une école qui brasse sans doute insuffisamment les différentes couches sociales, mais le sujet, selon moi, ce n'est pas l'ENA : c'est le fait que depuis 1945 la voie royale pour y accéder, c'est Sciences-po. C'est là que tout se joue. On pourrait, selon un système à l'anglo-saxonne, privilégier les normaliens en estimant qu'il faut être cultivé pour être haut fonctionnaire, les centraliens ou les polytechniciens. Pour ma part, j'ai fait l'ENA sans avoir fait Sciences-po et au cours de ma scolarité, j'ai compris à quel point le mode de pensée à la fois dans son excellence formelle et dans son relatif conformisme intellectuel était très lié au moule Sciences-po. Pour moi, les voies d'accès à l'ENA mériteraient d'être plus diversifiées.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Au lieu de se réduire, les différences au cours de la scolarité à l'ENA s'accroissent. L'un de nos problèmes, c'est le rôle des grands corps. Vous l'avez reconnu vous-même : les disparités sociologiques sont moindres dans la botte qu'au départ. Certes, il y a un problème évident avec Sciences-po, mais le recrutement n'est pas moins démocratique qu'à l'École normale supérieure ou Polytechnique. On y retrouve les mêmes catégories. Sauf qu'on a l'impression que la sélection finale est renforcée à l'ENA.

M. Emmanuel Roux. – C'est à l'image de l'évolution de la société française, qui devient plus inégalitaire. Le brassage social à l'ENA était sans doute beaucoup plus fort en 1960, 1970 et même 1980. Les *insiders* sont en position d'utiliser les institutions à leur profit. On le voit dans le système scolaire. Cela vaut également pour l'accès direct aux grands corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les différences se raréfient plus on monte. Est-ce significatif ? Certaines épreuves sont plus étrangement sélectives que d'autres.

M. Emmanuel Roux. – C'est ambigu. Quand la note de stage est passée de 20 % à 30 % de la note finale, on aurait pu penser que cela favorisait les gens ayant une certaine aisance sociale et maîtrisant les codes. *A contrario*, on a pu penser que cela valoriserait les gens disposant déjà d'une expérience professionnelle, capables, en préfecture ou en ambassade, de montrer à leur maître de stage qu'ils n'étaient pas des jeunots inexpérimentés

et qu'ils savaient dénouer une situation de crise. Faire l'ENA à 30 ans avec une expérience professionnelle de quelques années m'a sans doute donné un peu plus d'épaisseur par rapport à ceux qui ne savaient faire que des dissertations et des notes. Mais il est vrai que plus vous majorez la note de stage, plus vous favorisez ceux qui maîtrisent les codes sociaux du fait de leur éducation. Mes condisciples de promotion entrés par le concours externe et sortis dans les grands corps ont tous obtenu 9 ou 10 à leur note de stage.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci.

La réunion est close à 10 heures 25.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Marylise Lebranchu, ancien ministre (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Sylvain Laurens, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Marc-André Feffer, président de Transparency International France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Patrick Gérard, directeur de l'École nationale d'administration (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. James Galbraith, économiste (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 heures.

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS

Mercredi 13 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 45.

Audition de Mme Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la Régulation de l'offre de soins et Mme Sophie Terquem, adjointe au bureau « prises en charge post-aigües, pathologies chroniques et santé mentale » à la Direction générale de l'Offre de soins (DGOS)

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous recevons pour cette deuxième audition Mmes Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins, et Sophie Terquem, adjointe au chef du bureau « prises en charge post-aigües, pathologies chroniques et santé mentale », à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) au ministère des solidarités et de la santé.

Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés. Elle a surtout travaillé jusqu'à présent sur la question des mineurs délinquants. Mais certains mineurs peuvent aussi être enfermés pour raisons psychiatriques et c'est surtout sur ce point que les informations que vous pourrez nous apporter vont nous permettre d'enrichir notre réflexion.

La frontière entre enfance délinquante et enfance souffrant de troubles mentaux n'est pas toujours simple à tracer tant les troubles du comportement paraissent fréquents chez les mineurs détenus que nous avons pu rencontrer. La prise en charge psychiatrique, et plus largement la prise en charge sanitaire, de ces mineurs est donc un enjeu que l'on ne peut pas ignorer dans une perspective de réinsertion.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui vous permettra de répondre en tout ou partie aux questions que vous adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous vous poserons des questions complémentaires.

Mme Sylvie Escalon, adjointe au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins. – A titre de préambule, je tiens à préciser que nos politiques ne sont souvent pas définies spécifiquement pour les mineurs. J'ajoute que la direction générale de la santé (DGS) et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), qui dépendent, comme la DGOS, du ministère des solidarités et de la santé, pourront vous apporter un point de vue complémentaire de celui de la DGOS, qui prend en charge les mineurs uniquement sous l'angle sanitaire

Mme Sophie Terquem, adjointe au chef du bureau « prises en charge post-aigües, pathologies chroniques et santé mentale ». – Le ministère des solidarités et de la santé a défini une feuille de route ambitieuse sur la pédopsychiatrie, qui vise notamment à augmenter le nombre de professionnels de santé et à favoriser la prévention, la détection et la prise en charge précoce afin d'éviter l'hospitalisation. Il est à noter que les mineurs sont accueillis dans les secteurs de psychiatrie générale à partir de l'âge de

seize ans. Des mineurs de plus de seize ans peuvent donc se trouver à l'hôpital dans le même service que les adultes, alors que cette cohabitation est interdite en détention. Les mineurs de moins de seize sont hospitalisés dans des unités de pédopsychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quand je vois la difficulté parfois de faire hospitaliser un jeune en pédopsychiatrie, je me demande si l'on n'a pas supprimé trop de lits dans certains services hospitaliers.

Mme Sylvie Escalon. – C'est la raison pour laquelle la ministre Agnès Buzyn a décidé de faire de la pédopsychiatrie une de ses priorités. Le choix de privilégier les soins ambulatoires en matière de psychiatrie peut expliquer la diminution du nombre de lits que vous évoquez.

On distingue juridiquement les soins libres et les soins sans consentement. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté a souvent rappelé que les soins effectués avec l'accord du représentant légal d'un mineur sont considérés comme des soins libres. Il n'est pas nécessaire de recueillir l'accord du mineur, ce qui, passé un certain âge, est un vrai sujet d'interrogation. Le mineur hospitalisé, considéré en soins libres, ne bénéficie pas des mêmes garanties que les adultes hospitalisées sans leur consentement : la justification de troubles mentaux qui rendraient impossibles son consentement n'est pas recherchée et le contrôle du juge ne s'exerce pas. Le ministère de la santé pourrait réfléchir à cette question : faut-il par exemple prévoir une saisine de la commission départementale des soins psychiatriques, comme l'a préconisé le contrôleur général ?

Les soins sans consentement peuvent être décidés par le juge des enfants, dans les conditions prévues par le code civil, ou par le représentant de l'État, en cas de menace sur la sûreté des personnes ou d'atteinte grave à l'ordre public. Dans ce cas, le code de la santé publique prévoit que le préfet informe la famille de la décision d'admission dans un délai de vingt-quatre heures.

Mme Sophie Terquem. – L'article R. 1112-34 du code de la santé publique dispose que l'admission en soins sans consentement est décidée par l'autorité judiciaire ou par la personne exerçant l'autorité parentale.

M. Michel Amiel. – Si la famille d'un mineur estime qu'il doit être hospitalisé, un psychiatre devra émettre un certificat d'admission. Au bout de combien de temps la situation du jeune patient va-t-elle être réexaminée ?

Mme Sylvie Escalon. – Il me semble qu'un réexamen intervient à l'issue d'un délai de quinze jours mais c'est un point que je vais vérifier.

M. Michel Amiel. – Je vous interroge sur ce point car je ne suis pas sûr que les règles soient toujours parfaitement respectées. Une réflexion est à mener sur la question du consentement des mineurs, en fonction de leur âge. Qui doit poser le non consentement ? Les parents, le juge, le psychiatre ?

Mme Sylvie Escalon. – Le ministère conduit une politique visant à faire diminuer le recours aux soins sans consentement et à mieux encadrer cette pratique. La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a prévu la création d'un registre dans chaque établissement afin de disposer d'informations sur les soins sans

consentement. Ces registres, renseignés par les psychiatres, ont été mis en place courant 2017, à la suite de la diffusion d'une instruction de la DGOS au mois de mars. Chaque hôpital transmet ensuite ses données à l'agence régionale de santé (ARS). Le ministère ne dispose toutefois pas encore de données statistiques suffisamment consolidées pour pouvoir répondre à votre demande d'informations statistiques.

La Haute autorité de santé (HAS) a également émis en mars 2017 des recommandations de bonnes pratiques sur les soins sans consentement, qui ne sont pas spécifiques aux mineurs.

Un comité de pilotage de psychiatrie, présidé par notre directrice générale Cécile Courrèges, a été créé en 2017. Il comprend des psychiatres, des représentants des fédérations d'établissements autorisés en psychiatrie, des représentants des ARS, des professionnels hospitaliers libéraux, des professionnels de santé non médecins, qui se réunissent en moyenne trois fois par an. Il a défini des axes d'action prioritaires, dont fait partie la pédopsychiatrie. Un point sur les soins sans consentement a été fait lors de la dernière réunion et la directrice a présenté un plan d'action visant à faire reculer le recours aux soins sans consentement.

M. Michel Amiel. – La pédopsychiatrie a longtemps été la grande oubliée. En l'absence de professeurs des universités-praticiens hospitaliers (PU-PH) dans cette spécialité, la recherche est réduite et je crains que la situation ne s'arrange pas, à l'avenir, du fait de l'évolution défavorable de la démographie médicale. Dans mon rapport sur la situation de la pédopsychiatrie de l'an dernier, la question des soins sans consentement n'avait pas été abordée, d'où mon souhait de l'examiner plus en détail dans le cadre de cette mission d'information.

Mme Sophie Terquem. – La ministre a justement fixé comme objectif la création d'un poste d'hospitalo-universitaire (HU) de pédopsychiatrie dans chaque faculté et nous venons de lancer, dans cette perspective, un appel à projets, qui devrait aboutir à la rentrée de novembre, pour orienter dix postes de chefs de clinique vers cette spécialité. Une réflexion a également été engagée sur la question de la spécialisation du troisième cycle des études de médecine.

M. Michel Amiel. – Sur la question des études de médecine, je crains que certains choix n'aient déjà été arrêtés : à ma connaissance, il n'y aura pas de co-DES (diplôme d'études spécialisées) en pédopsychiatrie, alors que cette formule permettrait de se spécialiser vers cette discipline à partir d'un tronc commun avec la psychiatrie adulte.

Mme Sylvie Escalon. – La ministre est vraiment déterminée à mettre l'accent sur la pédopsychiatrie. En comité de psychiatrie, il est vrai que les psychiatres n'étaient pas tous d'accord sur les orientations à retenir en matière de formation, notamment sur la création du co-DES. Notre souhait est de pouvoir augmenter le nombre de pédopsychiatres et de rendre la pédopsychiatrie plus attractive en libéral, cette activité demeurant encore très concentrée dans le secteur hospitalier.

M. Michel Amiel. – On n'aborde pas une consultation de pédopsychiatrie comme une consultation de psychiatrie adulte, la loi imposant de prendre en compte également la famille du jeune patient. De ce fait, il me paraît raisonnable, même si je sais que cette mesure aurait un coût, que l'assurance maladie revalorise le tarif de ces consultations.

Mme Sylvie Escalon. – Un comité stratégique de santé mentale et de psychiatrie, présidé par la ministre Agnès Buzyn, va être lancé. Le ministère étudie avec la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) une éventuelle revalorisation de ces consultations.

M. Michel Amiel. – Je souligne également la misère de l'épidémiologie dans notre pays, qui est un sujet tabou en psychiatrie. Des données épidémiologiques plus précises nous aideraient à affiner notre diagnostic et à améliorer la prise en charge.

Pourriez-vous nous en dire plus sur les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), qui sont susceptibles d'accueillir des mineurs détenus ?

Mme Sophie Terquem. – Comme vous le savez, les mineurs en détention sont séparés des adultes, en étant placés dans des quartiers pour mineurs ou dans des établissements pénitentiaires dédiés. Un autre principe est que les détenus ont droit aux mêmes soins que les autres patients. Les mineurs, comme les femmes, sont une population minoritaire qui fait l'objet d'une attention particulière.

Quand un mineur a besoin de soins en détention, il est d'abord pris en charge par l'unité de soins en milieu pénitentiaire (UMSP), qui s'occupe des mineurs comme des majeurs, pour les soins somatiques et psychiatriques. Il existe également vingt-six services médico-psychologiques régionaux, chargés de coordonner les soins sur leur territoire, des hôpitaux de jour en détention, ainsi que des centres d'activité thérapeutique à temps partiel (CATTP) en détention.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Pouvez-vous préciser ce que sont les CATTP ?

Mme Sophie Terquem. – En milieu ordinaire, la psychiatrie est principalement organisée en ambulatoire, l'hospitalisation devant demeurer l'exception. L'accueil des patients est ainsi assuré, à titre principal, par les centres médico-psychologiques (CMP), par les CATTP et par les hôpitaux de jour. Les CATTP proposent à leurs patients des activités à temps partiel, organisées de façon séquentielle, avec un volet éducatif pour les mineurs. L'offre de soins est organisée sur la base de secteurs de psychiatrie infanto-juvénile qui couvrent tout le territoire.

Lorsqu'un mineur détenu doit être hospitalisé à temps complet, il doit être accueilli dans un service adapté, qui peut être une UHSA. Ces unités, qui se trouvent dans un hôpital, accueillent exclusivement des détenus, sous la surveillance de l'administration pénitentiaire chargée d'assurer la sécurité. Une fois passé le sas de sécurité, le détenu se retrouve cependant dans un service hospitalier classique et ce sont les soignants qui détiennent les clés des chambres, ce qui n'est pas le cas pour les détenus souffrant de troubles somatiques accueillis en unité hospitalière interrégionale sécurisée (UHSI).

Il existe aujourd'hui neuf UHSA sur l'ensemble du territoire.

M. Michel Amiel. – Ou en est-on du programme de construction de nouvelles UHSA qui devait démarrer en 2014 ?

Mme Sylvie Escalon. – Un programme de construction d'UHSA a été lancé en 2011 et l'unité la plus récente a ouvert à Marseille en 2018. Le ministère a missionné l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale de la justice (IGJ) pour évaluer les résultats de cette première tranche de construction et réfléchir à

l'implantation des futures unités. En 2011, un objectif de 700 places avait été fixé ; à ce jour, 440 places ont été ouvertes.

M. Michel Amiel. – Pouvez-vous me préciser si les détenus mineurs peuvent, juridiquement, être accueillis dans une UHSA ?

Mme Sophie Terquem. – C'est possible, et l'article L. 3214-1 du code de la santé ajoute que les mineurs détenus, quand leur intérêt le justifie, « *peuvent être* » hospitalisés dans un service adapté, en dehors d'une UHSA, au sein d'un établissement autorisé pour les soins en psychiatrie.

M. Michel Amiel. – Ne faudrait-il pas réserver, dans les UHSA, des lits ou un secteur aux mineurs ?

Mme Sophie Terquem. – On se pose la même question pour les femmes détenues, la mixité entre détenus étant une préoccupation. Nous ne voulons pas cependant que la création de places réservées puisse constituer un frein à l'hospitalisation. Nous sommes également attentifs au problème de la distance : si on ouvrait une deux unités spécialisées en France, les mineurs hospitalisés se retrouveraient très loin de leur famille.

M. Michel Amiel. – Ma suggestion était plutôt de réserver quelques lits ou une aile pour les mineurs dans les UHSA.

Mme Sylvie Escalon. – Je pense que cela mobiliserait des moyens importants pour les mineurs, alors que le nombre de jeunes hospitalisés est, heureusement, très faible, et que cela risquerait de rendre indisponibles des lits pour des adultes qui pourraient en avoir davantage besoin.

M. Michel Amiel. – J'entends votre argument, mais j'avais cependant souligné, dans mon rapport sur la pédopsychiatrie en 2017, le manque de lits d'hospitalisation d'urgence pour les mineurs. J'attire également votre attention sur le fait que l'on ne compte même pas une UHSA par région, ce qui devrait inciter le ministère à lancer un nouveau programme de construction. Au total, je comprends que le programme 2014-2018 n'a même pas été lancé...

Mme Sylvie Escalon. – Le ministère de la santé demande le lancement d'une deuxième tranche de construction, mais c'est un sujet interministériel qui nous demandera encore un peu de temps avant d'aboutir. Il faudra ensuite tenir compte du temps de la construction de ces nouvelles unités. Je peux cependant vous indiquer que certains établissements psychiatriques nous ont fait part de leur intérêt pour l'accueil d'une UHSA. La mission Igas-IGJ devra proposer une répartition géographique des nouvelles unités, en fonction des besoins et des candidatures reçues, et proposer des mesures pour harmoniser les pratiques en vigueur dans les UHSA.

Mme Sophie Terquem. – Un travail pluridisciplinaire doit être conduit auprès des mineurs, notamment en lien avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ce qui n'est pas toujours facile pour le personnel soignant, en raison des différences de cultures professionnelles, par exemple autour de la question du secret partagé.

Nous nous sommes rendus hier dans le quartier pour mineurs d'une maison d'arrêt en Seine-Saint-Denis qui mène un intéressant projet sur la prise en charge de la souffrance psychique des mineurs, y compris les mineurs radicalisés, qui pourrait intéresser votre

mission. La prise en charge globale de ces mineurs suppose une action coordonnée entre plusieurs professionnels.

M. Michel Amiel. – De même qu'un corps de psychologues a été créé à l'éducation nationale, ne serait-il pas opportun de créer un corps de psychologues de la PJJ ? Cela permettrait de régler des problèmes statutaires et rendrait peut-être cette activité plus attractive pour les professionnels, sachant que la souffrance psychique est répandue chez les détenus.

Mme Sylvie Escalon. – Sur un sujet voisin, le ministère mène une réflexion sur la formation d'infirmières en psychiatrie. Sans créer un corps distinct, qui serait source de rigidités, nous envisageons des former, en deux ans, des infirmières spécialisées en pratique avancée, qui pourraient renouveler des ordonnances sous le contrôle d'un médecin. Cela soulagerait les psychiatres de certaines tâches qui seraient assumées par ces infirmières. Nous travaillons avec les psychiatres et les infirmières que nous espérons convaincre de l'intérêt de cette démarche, qui pourrait aboutir à l'ouverture de formations dans les universités à partir de septembre 2019.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie, Mesdames, pour cette audition très riche.

Audition conjointe de M. Clément Vives, adjoint au Conseiller judiciaire à la Direction générale de la Police nationale (DGPN) et Mme Christelle Simon, Commandant divisionnaire de la Direction centrale de la sécurité publique ; 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)

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Pour cette troisième audition de la journée, nous avons le plaisir de recevoir M. Clément Vives, adjoint au conseiller judiciaire à la direction générale de la police nationale (DGPN), accompagné de Mme Christelle Simon, commandant divisionnaire à la direction centrale de la sécurité publique. Nous recevons également trois représentants de la gendarmerie nationale : le colonel Jude Vinot, le chef d'escadron Erik Salvadori et Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire. Je vous remercie d'avoir bien voulu accepter de répondre à nos questions. Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés, qui sont pour la plupart des mineurs délinquants. Nous avons auditionné les directions compétentes du ministère de la justice – direction de la protection judiciaire de la jeunesse et direction de l'administration pénitentiaire – et nous avons visité plusieurs lieux d'enfermement : établissement pénitentiaire pour mineurs, quartier pour mineurs et centre éducatif fermé. Nous avons souhaité bénéficier également des réflexions de nos forces de sécurité, police et gendarmerie, qui sont confrontées quotidiennement au problème de la délinquance et qui ont donc un point de vue irremplaçable sur ce problème et sur la meilleure manière de le traiter. Si l'intitulé de notre mission vise la réinsertion des mineurs enfermés, nous sommes conscients de l'importance de la prévention et nous sommes donc intéressés par les indications que vous pourriez nous donner sur ce point. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui vous permettra de répondre aux questions de notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous écouterons les questions des sénateurs ici présents.

Colonel Jude Vinot, Direction générale de la Gendarmerie nationale. – En préambule, je reviendrai sur l'actualité récente, comme les rodéos urbains ou l'affaire de Mourmelon, qui illustre que certains faits de délinquance, parce qu'ils sont commis par des personnes mineures, affectent profondément l'opinion publique et se voient accordés un traitement médiatique particulier. Au-delà, la délinquance des mineurs revêt une sensibilité particulière pour la gendarmerie, du fait de l'impact en terme de trouble à l'ordre public et d'un effet certain sur le sentiment d'insécurité, la délinquance des mineurs présentant un effet anxiogène.

La délinquance des mineurs, qui représente 17 % des mises en cause en zone gendarmerie, reste marquée par une forte représentation de la population masculine, particulièrement surreprésentée notamment dans les atteintes aux biens commises avec la menace d'une arme et les viols sur mineurs. On assiste également à l'émergence de certaines tendances : d'abord, le fait qu'une minorité de jeunes commettent une majorité de faits, par un effet de groupe : ensuite, une plus grande précocité dans l'entrée dans la délinquance et un accroissement de la violence, notamment en Outre-mer, à Mayotte et en Guyane tout particulièrement.

La question de la délinquance des mineurs est corrélée à la problématique des incivilités, souvent récurrentes, qui précèdent ou accompagnent le passage à l'acte délictuel, à l'instar de la violence observée dans les stades, où le passage de l'invective à l'agression physique est souvent rapide. La délinquance des mineurs nous interroge également sur le rapport de ces jeunes à l'autorité et sur leur capacité à accepter les interdits. Pour les forces de l'ordre, cette problématique est majeure, tant dans notre travail de prévention que dans la phase d'enquête. Les forces de l'ordre se heurtent, avant même la transgression, à la question de la reconnaissance par ces jeunes du cadre légal et des règles communes qui fondent leur action.

Les forces de l'ordre interviennent généralement une fois que le jeune est entré dans un parcours délinquant. L'enjeu réside dans la capacité à détecter le plus en amont possible les mineurs susceptibles de basculer dans la délinquance. L'action des forces de l'ordre dans ce domaine doit s'intégrer dans une politique globale et décroisée ainsi que dans une coordination réelle de l'ensemble des acteurs, à savoir les parents, le milieu scolaire, le maire et la société, ou encore le monde sportif et culturel.

Face au mineur réitérant, le gendarme est confronté à la question de la lisibilité du processus judiciaire et de la réponse de l'État, le travail des forces de l'ordre n'étant qu'une étape du processus pénal. Pour le traitement de la récidive, une réponse pénale rapide, progressive et lisible est nécessaire. S'agissant du diagnostic de la gendarmerie, au vu des statistiques et des observations de terrain concernant la délinquance des mineurs, le nombre de mises en cause de mineurs demeure assez stable. Ce sont ainsi 72 700 mineurs qui sont mis en cause chaque année, avec une fluctuation de l'ordre de 4 %. Les mineurs mis en cause - c'est-à-dire interpellés sans qu'il y ait nécessairement de suite judiciaire à cette interpellation - représentent entre 15,6 % et 16,4 % du total des mises en cause. En 2017, six fois plus de garçons ont été mis en cause que de filles. La délinquance des mineurs concerne principalement les atteintes aux biens - 40 % des faits mettant en cause des mineurs -, les atteintes volontaires à l'intégrité physique - à hauteur de 29 % - et, pour 16 %, les infractions à la législation sur les stupéfiants.

On observe une réelle précocité dans les comportements déviants, qui peuvent parfois s'avérer très violents. D'autres facteurs semblent également prégnants, comme la

surreprésentation de jeunes issus des quartiers relevant de la politique de la ville et l'influence des groupes de pairs dans l'entrée dans la délinquance juvénile. L'illustration la plus manifeste réside dans les phénomènes de bande, comme en Guadeloupe, et dans l'appropriation et la confiscation du territoire par ces bandes, qui est en cours d'amplification.

Quel est le profil et le parcours type d'un mineur délinquant ? L'analyse de la gendarmerie, qui traite les faits les uns après les autres, est nécessairement subjective et ne peut répondre à ces deux questions en tant que telles. Cependant, deux grands profils peuvent être identifiés. D'une part, les accidents de parcours : un mineur délinquant occasionnel, passant à l'acte d'initiative ou par effet de groupe, sur lequel l'enquête et les suites données - comme l'information des parents, l'éventuelle arrestation au domicile avec perquisition, l'audition à la gendarmerie éventuellement sous le régime de la garde à vue ou la décision du parquet - vont exercer un effet dissuasif. D'autre part, les multirécidivistes, soit un nombre réduit de mineurs, agissant en groupe, parfaitement identifiés des services de gendarmerie, de la mairie et des magistrats. Leur identification et leur arrestation ne semblent avoir aucune influence sur eux et ne les empêchent nullement de commettre de nouveaux faits avant même que les précédents aient été jugés.

Les axes prioritaires de la gendarmerie sont au nombre de quatre : premièrement, le milieu familial et les proches, pour lesquels l'accompagnement est essentiel et pour lesquels l'implication dans la réparation du préjudice subi par la victime est recherchée. Deuxièmement, la scolarisation : la gendarmerie se rapproche de l'Éducation nationale afin que, dans les établissements, sa présence soit visible et connue, ce travail en complémentarité permettant d'améliorer la prévention de la délinquance. Troisièmement, la cohérence du cadre normatif - les forces de l'ordre devant faire appliquer une loi parfois inapplicable ou inappliquée, comme l'interdiction de vente d'alcool ou de tabac à des mineurs - et l'impact des nouvelles technologies dans l'éducation des jeunes qui doivent être accompagnés dans l'espace numérique, tant en matière de prévention que de répression. Enfin, la responsabilisation des mineurs s'avère la plus difficile à mettre en œuvre ; ceux-ci n'ayant pas toujours conscience de la gravité de leurs actes.

La formation des gendarmes est surtout axée sur l'accueil des mineurs victimes. Une formation spécifiquement consacrée au dialogue avec les mineurs auteurs d'infractions est en cours d'élaboration. Depuis une trentaine d'années, un dispositif de prévention a été instauré : 44 brigades de prévention de la délinquance juvénile sont réparties en métropole et en outre-mer. Elles comprennent près de 220 agents et ont vocation à lutter contre le basculement des mineurs dans la délinquance et la réitération, en organisant notamment des opérations de prévention dans les établissements scolaires. Certaines formations thématiques sont également proposées aux gendarmes, comme le diplôme universitaire « adolescent difficile » que suivent, chaque année, une vingtaine de professionnels. Si le gendarme reste un généraliste, il lui faut être capable de s'adresser à cette jeunesse qui représente un segment de la population dont il a la charge. En outre, la gendarmerie travaille actuellement avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour une meilleure connaissance mutuelle sur les sujets qui leur sont communs.

Quel regard portons-nous sur le fonctionnement actuel de la justice des mineurs ? S'il ne s'agit pas de discuter la procédure pénale, la réelle problématique demeure la délivrance d'une réponse rapide, graduée et lisible. Notre arme est d'ailleurs associée à certaines démarches communes, comme le rappel à l'ordre du maire, défini à l'article L.132-7 du code de sécurité intérieure, qui devrait être généralisé et valorisé.

Certaines mesures, en dehors du cadre judiciaire, méritent d'être rappelées, comme le rappel à la responsabilité des mineurs (RRM) qui ne repose sur aucun fondement légal ou réglementaire mais vise à ne laisser aucun acte sans réponse. Initié au sein de la brigade de gendarmerie du Gard en mars 2010, il est développé dans plusieurs départements. Sur saisine des brigades ou des partenaires habituels, il consiste en l'accueil du mineur auteur d'un acte d'incivilité ou d'un acte de délinquance mineur ne faisant pas l'objet d'une enquête judiciaire, afin de le sensibiliser, en présence de ses représentants légaux, aux conséquences notamment pénales de son acte. Il vise ainsi à prévenir la réitération de comportements déviants. Une orientation dans un cadre partenarial peut être donnée. Ce procédé s'inscrit parfois dans le cadre d'un protocole conclu avec l'autorité judiciaire ou *a minima* est mené en lien avec les magistrats chargés des mineurs.

Une autre initiative, qui vient d'être primée en interne, consiste en l'accueil d'un groupe de mineurs récidivistes, de quinze à dix-huit ans, dans une brigade de gendarmerie, située dans les Pyrénées Orientales. Ceux-ci, dans un cadre légal contraignant, deviennent acteurs de la préservation du littoral, accompagnés par la PJJ et les gendarmes. Aucun désistement n'a été constaté et tous les mineurs concernés ont retrouvé une scolarité, à l'issue de cette période. Pour le moment, aucune réitération n'a été constatée parmi les membres de ce groupe.

L'enfermement nous paraît-il constituer une réponse appropriée pour certains mineurs ? S'il ne nous appartient pas de répondre à cette question comme représentants des forces de l'ordre, deux points doivent cependant être soulignés. D'une part, se pose la question des ruptures dans le parcours de ces mineurs : il est bien souvent observé un cloisonnement dans la prise en charge de ces jeunes préjudiciable à leur suivi, à la cohérence de leur parcours et à l'acceptation par le mineur des mesures décidées. D'autre part, la question se pose de la mise sous contrôle électronique des jeunes ayant commis des actes graves. Actuellement, la surveillance électronique n'est envisagée que dans le cadre de l'aménagement de peine. La mise sous surveillance électronique comme peine principale pour les mineurs permettrait de surveiller leurs déplacements dans un rayon déterminé autour du domicile, en leur interdisant de se rendre dans certains lieux où ils seraient susceptibles de commettre des actes délictuels. Ce mode alternatif à l'enfermement permettrait la poursuite d'un travail socio-éducatif hors milieu fermé.

M. Clément Vives, adjoint au conseiller judiciaire à la direction générale de la police nationale (DGPN). - La police nationale partage le bilan qui vient d'être dressé. Je vais tenter de répondre aux questions que vous nous avez adressées. Depuis la création, en 2014, du service statistique du ministère de l'intérieur, les données issues des procédures de la police nationale ou de la gendarmerie sont plus aisément accessibles et exploitables. Les travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de l'observatoire national de la délinquance, ainsi que le rapport réalisé par le ministère de la justice à l'occasion des 70 ans de l'ordonnance de 1945 parviennent à des conclusions similaires. Ainsi, la délinquance des mineurs représente environ 18 % de la délinquance total, en étant plus élevée en zone police, à 19 %, qu'en zone gendarmerie où elle est à 16 % ; ces chiffres demeurant stables par rapport à ceux de 2010. Enfin, 3 % des mises en cause impliquent des femmes. Les mineurs sont surreprésentés parmi les auteurs de certains délits : ils représentent 40 % des auteurs de violences physiques crapuleuses et 30 % des auteurs de violences sexuelles ; ils sont également surreprésentés parmi les auteurs de cambriolages et de vols sans violence.

Sur le profil et le parcours-type d'un mineur délinquant, nous souscrivons à ce qui vient d'être dit. L'investissement dans la prévention de la gendarmerie et de la police nationale sera renforcé par la police de la sécurité du quotidien. La police et la gendarmerie sont ainsi présentes dans les collèges, les lycées, voire les écoles primaires, pour amorcer un premier lien avec la population. Certaines initiatives méritent également d'être soulignées, comme les centres de loisirs des jeunes : les 21 centres permanents et les huit centres temporaires - auxquels devraient s'ajouter huit nouveaux centres d'ici à 2020 - accueillent des jeunes de huit à dix-sept ans issus des quartiers de la politique de la ville. Leur sont proposées des activités sportives et culturelles, via des partenariats spécifiques entre la PJJ et l'Éducation nationale. Des policiers peuvent ainsi accueillir des élèves qui ont fait l'objet d'une expulsion temporaire de leur établissement et ainsi assumer une sorte de mission extrascolaire.

Cependant, l'évolution des mineurs réitérants demeure préoccupante. L'enfermement dans un parcours délinquantiel renvoie à la problématique des bandes qui sont souvent liées à une activité criminelle, dont le trafic de stupéfiants. Les lieux de résidence sont eux-mêmes criminogènes et favorisent la participation des mineurs à des activités dangereuses. Ils motivent ainsi les décisions d'éloignement, via les CER ou les CEF, ou encore les nouveaux dispositifs prévus dans la loi de programmation, destinés à séparer les délinquants de leur milieu.

Une approche plus globale doit aussi être mise en œuvre, comme à Marseille, où, une fois la police intervenue, les acteurs sociaux, comme les bailleurs sociaux, sont mobilisés.

Sur la formation spécifique des agents de police, les policiers sont prioritairement, d'un point de vue judiciaire, formés à l'audition des mineurs victimes. Ensuite, la procédure pénale relative au mineur délinquant demeure complexe et les officiers de police ou les gardiens de la paix peuvent bénéficier d'une formation pour assurer leur accueil au sein des commissariats. Les moyens du suivi de la chaîne pénale en amont et en aval me paraissent une question plus importante : à qui remettre le jeune, en l'absence de mesure de coercition ? En aval, les CER et les CEF, voire les établissements pénitentiaires pour mineurs, ne disposent pas toujours de place à proximité, ce qui empêche le placement du jeune ou oblige à l'envoyer loin de chez lui.

Quel regard portons-nous sur le fonctionnement actuel de la justice des mineurs ? Notre travail est d'identifier les auteurs d'infractions et de les remettre à la justice. Nous avons pris conscience que l'enfermement, notamment dans un établissement pénitentiaire, ne fournit pas la garantie d'absence de réitération, mais bien plutôt l'inverse. Nous n'avons pas de préférence quant au type de mesures à privilégier. Cependant, lorsque le délinquant est au quotidien impliqué dans un contexte criminogène, on constate la récurrence. L'accompagnement du jeune doit donc permettre l'éloignement, à l'instar des centres de loisirs jeunes qui fournissent déjà une première forme d'éloignement. Enfin, l'enfermement est une réponse appropriée pour certains mineurs, d'un point de vue policier, lorsque ceux-ci commettent des faits sériels, notamment sexuels. Les conditions de cet enfermement doivent éviter la récurrence, surtout au sein des CER et des CEF.

M. Michel Amiel. – Merci de ce panorama complet. Vous avez répondu à toutes nos questions, sans sombrer dans un discours ni sécuritaire, ni angélique, en étant le plus factuel possible. J'ai été surpris d'apprendre que le service statistique du ministère de l'intérieur n'a été créé qu'en 2014 ! Comment croisez-vous vos statistiques avec les analyses de certains sociologues qui soulignent que la situation antérieure pouvait être pire que celle

d'aujourd'hui ? Par ailleurs, vous avez évoqué les difficultés relatives au respect du cadre normatif ; il est difficile d'interdire aux adolescents des substances, comme l'alcool ou le tabac, qui ne sont pas en elles-mêmes interdites. Que pensez-vous de la dépénalisation du cannabis, comme le Québec est en train de l'expérimenter ? Je viens des Bouches du Rhône et ma ville est située aux portes des quartiers Nord de Marseille où de nombreux trafics fleurissent. Pensez-vous que cette légalisation aurait des conséquences sur la délinquance des mineurs liée aux stupéfiants ?

Colonel Jude Vinot. – Les statistiques dont la gendarmerie dispose en interne remontent au moins jusqu'aux années 1970. Il y a donc une continuité des séries statistiques dont nous disposons. Il ne m'appartient pas de commenter la perception de ces sociologues, mais je note, sur les cinq dernières années, un changement dans la médiatisation de cette violence juvénile. En effet, les violences perpétrées par les mineurs sont souvent au centre de l'attention des media. La violence des mineurs participe du rapport que notre société entretient avec la violence. Certes, le nombre d'homicides diminue, mais la violence des rapports sociaux va en s'accroissant.

Les pistes gouvernementales sur la légalisation du cannabis vont vers la forfaitisation des amendes. Le trafic et la revente des substances représentent de réels problèmes : statistiquement, 15 à 16 % des mineurs sont mis en cause pour ce type d'infractions. Les guetteurs, qui sont souvent des mineurs, sont difficiles à mettre en cause.

Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire de la gendarmerie. - Il faut aussi s'interroger sur le rôle de la consommation du cannabis dans le passage à l'acte. On connaît les conséquences neurologiques de cette consommation.

M. Michel Amiel. – Le diagnostic de troubles psychotiques fait souvent suite à la consommation de cannabis. Il serait important de cibler la prévention sur les plus jeunes. Comment interdire ce qu'on ne peut empêcher ? Plus le cerveau est jeune, plus le cannabis entraîne des conséquences négatives sur son développement.

M. Clément Vives. – La création d'un service de statistiques, la publication des données en *open data*, ainsi que leur recoupement avec celles des autres ministères, apportent une vraie plus-value. Pour la police, peu importe que la violence ait augmenté, mais il est manifeste que sa perception culturelle a changé ces dernières années. Dans certains quartiers, il faut trouver le moyen de casser certaines représentations. La police met en œuvre des dispositifs comme les intervenants sociaux : 144 intervenants, tant policiers que gendarmes, sont impliqués dans des actions d'accompagnement, auprès des familles des auteurs d'infraction, qui sont souvent désorientées, et auprès des victimes. 73 psychologues, qui devraient bientôt être renforcés par 18 collègues, travaillent également auprès des victimes et reçoivent les auteurs de délits et leur famille. De tels dispositifs permettent de lutter contre la récidive.

Enfin, sur la dépénalisation du cannabis, la position du Gouvernement est très claire : la forfaitisation ne pourra s'appliquer aux mineurs. Il faut reconnaître que la consommation de cannabis est élevée chez les jeunes, malgré le cadre légal le plus répressif d'Europe. Autour de Paris, à Saint-Ouen par exemple, certaines personnes, bien insérées dans la vie sociale, se rendent dans les quartiers de grande précarité pour y acheter de la drogue. Ces clients pourraient peut-être se voir infliger des sanctions plus lourdes, ce qui permettrait de réserver aux mineurs plus de temps et de consacrer plus de moyens à la lutte contre leur addiction, avec l'organisation de stages sanitaires, en mobilisant le monde associatif.

Le problème de trafic dans les quartiers est aggravé par la diversification de l'offre. Il est donc douteux que la légalisation du cannabis entraîne la disparition de ces criminels qui sont susceptibles de se diversifier davantage. Aux États-Unis, des études fédérales, suite à la dépénalisation de l'usage du cannabis au Colorado, ont montré que cette diversification des trafics perdurait ou que les réseaux continuaient à proposer du cannabis, moins cher, ou dosé différemment de celui vendu légalement.

Mme Jocelyne Guidez. – Au niveau communal, il existe la prévention spécialisée via le conseil de sécurité et de prévention de la délinquance (CSPD). N'y a-t-il pas, au final, trop de monde autour de la table pour prendre des décisions efficaces ?

M. Clément Vives. – L'un des sujets abordés avec la création de la police de sécurité du quotidien est de redonner au chef de l'échelon territorial la possibilité de nouer les partenariats qui lui semble les plus adaptés. Il faut en effet limiter la comitologie qui freine, en définitive, les actions. L'idée est plutôt de développer des actions ponctuelles, via la collaboration avec le procureur.

Mme Sandrine Guillon. - Ces instances demeurent utiles, car elles permettent d'aborder des situations concrètes.

Colonel Jude Vinot. – Il faut que ces CSPD prennent le temps de traiter des cas particuliers et ce, au-delà des déclarations d'intention, pour aller au fond des choses. Toutes les communes ne disposent pas de CSPD, mais elles ont toutes des mineurs délinquants parmi leurs administrés !

M. Clément Vives. – Si le partenariat avec les bailleurs sociaux, les institutions locales et le parquet fonctionne bien, il est possible de régler les problèmes parfois posés par des fratries entières.

Mme Catherine Conconne. – La formalisation des différents types de réponse me paraît insuffisante. Lorsque j'étais maire adjoint chargée de la sécurité, j'ai pu constater que les mesures d'éloignement des mineurs dépendaient du bon vouloir des magistrats du parquet. Tout repose, en définitive, sur les procureurs, qui ne restent que quelques années en poste. Dans ma commune, nous ne pratiquons pas les rappels à l'ordre par le maire, mais une procédure analogue est appliquée au sein de la maison de la justice et du droit. Il faut lutter contre un sentiment d'impunité, également ressenti par les victimes. La réponse pénale devrait être plus stable, afin de garantir une lisibilité qui manque aujourd'hui.

Mme Sandrine Guillon. - C'est toute la difficulté de la justice des mineurs, qui dispose d'une palette de mesures, dont la mise en œuvre s'avère échelonnée dans le temps. Certaines mesures doivent être graduées en fonction de la personnalité du mineur. L'ordonnance de 1945 entend laisser du temps au juge pour prendre sa décision et au mineur pour évoluer, alors que la sanction est attendue immédiatement par les victimes et la société. La question des moyens se pose également. Enfin, un groupe de travail s'est constitué dans notre ministère, sous l'égide de la PJJ, au sujet de la réécriture de l'ordonnance de 1945. Il devrait se réunir huit fois d'ici au mois d'octobre.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Madame, Messieurs, il me reste à vous remercier pour vos interventions.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Le compte rendu de cette audition 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.

Table ronde avec les représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires (CGT Pénitentiaire ; FO Pénitentiaire ; SPS non gradés ; UFAP UNSa) et des syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse (CGT PJJ ; FO PJJ ; SNPES PJJ ; UNSa-PJJ)

Le compte rendu de cette table ronde 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 18 h 5.

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

Jeudi 21 juin 2018

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente –

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Table ronde autour de Mme Céline Perruchon, sous-directrice de la politique des produits de santé à la Direction générale de la santé (DGS), accompagnée de Mme Djamila Guena, adjointe à la cheffe du bureau du médicament et de Mme Cécilia Mateus, chargée de dossier au bureau du médicament, Mme Annick Biolley-Coornaert, sous-directrice des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagnée de M. Guillaume Cousyn, adjoint au chef de bureau nutrition et information sur les denrées alimentaires, Un représentant de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), Un représentant de la Direction de l'eau et de la biodiversité (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 10.

La réunion est ouverte à 14 h 10.

Table ronde autour de responsables de formations universitaires : M. Guilhem Bichet, docteur en pharmacie et pharmacien d'officine, Mme Sabrina Boutefnouchet, maître de conférences en pharmacognosie à la faculté de pharmacie Paris-Descartes, M. Thierry Hennebelle, professeur en pharmacognosie à la faculté de pharmacie de l'Université Lille 2 (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

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

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Table ronde autour de M. Patrice de Bonneval, président de la Fédération française des écoles d'herboristerie (FFEH), directeur de l'École Lyonnaise de Plantes Médicinales (EPLM), Mme Ferny Crouvisier, présidente de l'Association pour le Renouveau de l'Herboristerie (ARH), Mme Marie-Jo Fourès, représentante de l'École Bretonne d'herboristerie (Cap Santé), M. Yves Gourvennec, représentant de l'École des Plantes de Paris (EDP), Mme Nathalie Havond, co-directrice de l'Institut Méditerranéen des Plantes Médicinales (IMDERPLAM), Mme Françoise Pillet, directrice adjointe de l'ELPM (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 45.

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

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 25 JUIN ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 26 juin 2018

à 9 heures, à 13 h 45 et, éventuellement, à la suspension du soir

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 571 (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).

Mercredi 27 juin 2018

à 9 h 30 et, éventuellement à la suspension du soir

Salle n° 263

- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 571 (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).

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Éventuellement, jeudi 28 juin 2018

à 10 h 45

Salle n° 263

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 27 juin 2018

à 9 h 30

Salle René Monory

- Audition de M. Patrick Youssef, directeur régional adjoint du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour l'Afrique, sur la situation humanitaire en Afrique de l'Ouest (captation vidéo).

- Examen du rapport d'information de M. Cédric Perrin et M. Rachel Mazuir sur l'évolution de la situation en Libye.

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 507 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement fédéral autrichien relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière ;

. projet de loi n° 521 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

- Désignation d'un vice-président en remplacement de M. Thierry Foucaud.

à 16 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, sur le thème : « Point de situation sur l'Europe face aux crises : commerce international, migrants, dissémination nucléaire ».

Commission des affaires sociales

Mercredi 27 juin 2018

à 8 h 30

Salle n° 213

-°Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la liberté de choisir son avenir professionnel (n° 583, 2017-2018).

(Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 25 juin à 12 heures)

à 13 h 30 et, éventuellement, le soir

Salle n° 213

- Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la liberté de choisir son avenir professionnel (n° 583, 2017-2018).

(Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 25 juin à 12 heures)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 27 juin 2018

à 9 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Leleux sur le projet de loi n° 567 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

- Présentation du rapport de la mission d'information sur la formation à l'heure du numérique par Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteur.

- Audition de M. Maxime Saada, président du directoire du groupe Canal Plus (captation vidéo).

Jeudi 28 juin 2018

à 10 h 45

Salle n° 245

- Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 27 juin 2018

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond (11 ter, 11 septies B, 11 sexdecies B, 12 à 12 quinquies, 15 bis et 16 B) sur le projet de loi n° 571 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture 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).

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 567 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis).

À 17 h 15

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte à la presse

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de Mme Corina Cretu, Commissaire européenne à la politique régionale (ouverte aux membres de la commission des finances).

Commission des finances

Mercredi 27 juin 2018

à 9 h 00

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 385 (2017-2018) relatif à la lutte contre la fraude, après engagement de la procédure accélérée.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Lundi 25 juin 2018, à 12 heures

- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi constitutionnelle n° 911 (A.N. XVe lég.) pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, sous réserve de sa transmission.

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques, ouverte à la commission des affaires sociales.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 26 juin 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de Mme Nathalie Delattre sur le projet de loi n° 385 (2017-2018), relatif à la lutte contre la fraude (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (articles 1^{er}, 8 et 9) auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Lundi 25 juin à 12 heures.

Mercredi 27 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 du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française

certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

- Examen de pétitions adressées au Président du Sénat, en application des articles 87 et suivants du Règlement.

- Examen du rapport pour avis de M. Marc-Philippe Daubresse sur le projet de loi n° 567 (2017 2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Commission des affaires européennes

Mercredi 27 juin 2018

à 17 h 15

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte à la presse

En commun avec la commission de l'aménagement du territoire - ouverte aux membres de la commission des finances

- Audition de Mme Corina Cretu, commissaire européenne à la politique régionale.

Jeudi 28 juin 2018

à 8 h 30

Salle n° 216

à 8 h 30 :

- Réunion plénière de la LIXème COSAC : communication de M. Jean Bizet.

à 9 h 15 :

- Transposition en droit interne d'actes législatifs européens applicables aux entreprises : rapport d'information de M. René Danesi (en commun avec la délégation aux entreprises).

Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République

Mardi 26 juin 2018

à 18 heures

Salle A 120

- Réunion de la commission d'enquête pour un échange de vues.

Mercredi 27 juin 2018

à 14 heures

Salle n° 245

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

à 14 heures :

- Audition de M. Jean-Luc Videlaine, préfet du Var.

à 15 heures :

- Audition de M. Roland Peylet, président de la commission de déontologie de la fonction publique.

à 16 heures :

- Audition de M. Daniel Keller, président de l'association des anciens élèves de l'École nationale d'administration.

à 17 heures :

- Audition de Mme Adeline Baldacchino, conseillère référendaire de la Cour des comptes.

Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés

Mardi 26 juin 2018

à 17 h 45

Salle n° 261

- Audition de Mme Laetitia Dhervilly, vice procureur, chef de la section des mineurs au Parquet de Paris.

Mercredi 27 juin 2018

à 15 heures

Salle n° 261

à 15 heures :

- Audition de Mmes Laurence Blisson, secrétaire générale et Anaïs Vrain, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.

à 16 heures :

- Audition de représentants du syndicat de l'Unité Magistrats.

à 17 heures :

- Audition de M. Etienne Lesage, président, et de Mme Sylvie Garde-Lebreton, membre du groupe de travail "Mineurs" au Conseil national des barreaux.

Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure

Mercredi 27 juin 2018

à 14 heures

Salle 46 D

- Examen du projet de rapport de la commission d'enquête présenté par M. François Grosdidier.

Le délai limite pour le dépôt de propositions de modification, auprès du secrétariat de la commission d'enquête (ce-forces-securiteinterieure@senat.fr), est fixé au : Lundi 25 juin 2018, à 12 heures