

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	355
• <i>Article 13 de la Constitution - Audition de M. Bernard Doroszczuk, candidat proposé à la fonction de président de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN).....</i>	355
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	367
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l’Europe et des affaires étrangères</i>	367
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de l’Amiral Christophe Prazuck, chef d’état-major de la Marine (sera publiée ultérieurement).....</i>	380
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général François Lecointre, chef d’état-major des Armées (sera publiée ultérieurement)</i>	380
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	380
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	381
• <i>Proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	381
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale.....</i>	393
• <i>Financement de l’accompagnement médico-social des personnes handicapées – Examen du rapport d’information</i>	412
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et de M. Gérald Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics.....</i>	421
COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	451
• <i>Rapport spécial du GIEC relatif aux conséquences d’un réchauffement climatique de 1,5°C - Audition de Mme Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue, membre du Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC)</i>	451
• <i>Groupe de travail sur le suivi des négociations internationales sur le climat et l’environnement et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, relative à l’intégration des objectifs de développement durable dans les processus budgétaires – Communication de M. Jérôme Bignon.....</i>	470
• <i>Désignation d’un rapporteur</i>	473

• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Désignation d'un rapporteur pour avis</i>	474
• <i>Questions diverses</i>	474
COMMISSION DES FINANCES	475
• <i>Chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes</i>	475
• <i>Contrôle budgétaire – Financement de l'aide alimentaire – Communication (sera publié ultérieurement)</i>	490
• <i>Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission</i>	490
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	491
• <i>Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions – Examen des amendements aux textes de la commission</i>	491
• <i>Audition de Mme Sophie Hatt, ancienne cheffe du groupe de sécurité de la présidence de la République, directrice des services actifs de la police nationale, directrice de la coopération internationale au ministère de l'intérieur</i>	511
• <i>Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice - Projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions – Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission</i>	520
• <i>Proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission</i>	545
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE	551
• <i>Examen du projet de rapport</i>	551
COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCE LES MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE	557
• <i>Réunion constitutive</i>	557
COMMISSION SPECIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANSPOSITIONS DE DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS	561
• <i>Réunion constitutive</i>	561

- *Réunion du Bureau*..... 564

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES**
..... 565

- *Constitution du bureau*..... 565

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 OCTOBRE ET A VENIR
..... 569

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Article 13 de la Constitution - Audition de M. Bernard Doroszczuk, candidat proposé à la fonction de président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous entendons, en application de l'article 13 de la Constitution, M. Bernard Doroszczuk, candidat proposé par le Président de la République à la fonction de président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Je vous rappelle qu'il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions compétentes de chaque chambre représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Doroszczuk, vous êtes donc pressenti pour succéder à M. Pierre-Franck Chevet, président de l'ASN depuis 2012. Vous connaissez bien l'institution, que vous avez rejointe en 1997 pour coordonner le second examen de sûreté des réacteurs de 900 mégawatts (MW). Entre 2003 et 2013, vos fonctions de directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) de la région Centre, puis de l'Île-de-France, vous ont désigné délégué territorial de l'ASN, d'abord pour le contrôle de la sûreté nucléaire des centrales de Dampierre, Chinon, Saint Laurent et Belleville, puis des centres du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) de Saclay et de Fontenay aux Roses, ainsi que pour le contrôle de la radioprotection des secteurs médicaux et industriels et des sites et sols pollués. Depuis 2013, vous êtes directeur général du Comité français d'accréditation (Cofrac), qui est chargé de délivrer les accréditations aux organismes intervenant dans l'évaluation de la conformité. Je ne vous apprendrai donc rien en rappelant à la fois l'importance et la sensibilité du poste auquel vous candidatez, ainsi que les défis auxquels l'ASN est confrontée.

Le premier de ces défis concerne les quatrièmes visites décennales des réacteurs de 900 MW, dont l'enjeu consiste à prolonger, ou non, leur durée de vie au-delà de quarante ans. Je rappelle qu'en France, l'autorisation d'exploiter une centrale n'est pas accordée pour une durée limitée ; elle est, en revanche, conditionnée à un réexamen périodique de sûreté, le quatrième étant essentiel puisque les réacteurs ont été initialement conçus pour fonctionner pendant quarante ans. Alors que les premiers réexamens doivent théoriquement débiter dès 2020 et qu'EDF a déjà lancé son programme de « grand carénage » pour, notamment, prolonger la durée de vie des réacteurs concernés, l'ASN a d'abord annoncé un premier avis générique d'ici 2018, puis l'a décalé en 2019 et l'on parle désormais de 2020, voire 2021, sachant qu'ensuite devront être fixées les prescriptions réacteur par réacteur. Ce calendrier ne vous semble-t-il pas trop tardif ?

Lors de ces réexamens, l'ASN applique un principe d'amélioration continue qui consiste à tendre, pour les centrales existantes, vers le niveau de sûreté des réacteurs de dernière génération. C'est là une spécificité française, bien plus exigeante par exemple que la doctrine américaine limitée au maintien de la sûreté à son niveau initial, ce qui a permis de prolonger sans difficulté les réacteurs américains, de conception identique, jusqu'à soixante ans, voire au-delà. Qui a raison en la matière ? La sûreté nucléaire est-elle moins garantie aux

États-Unis ? L'exigence française est-elle tenable et l'explique-t-on suffisamment à nos concitoyens, dont certains pensent que nos centrales n'ont pas évolué depuis leur mise en service ? Les découvertes récentes de défauts, voire de cas de fraudes, n'ont-ils rien fait pour rassurer le public, mais la communication de l'ASN nous donne parfois le sentiment d'être très anxiogène, alors que l'agence conclut pourtant au « *niveau globalement satisfaisant* » de la sûreté des centrales dans son rapport de 2017. Comptez-vous faire évoluer la communication de l'ASN auprès du grand public vers davantage de pédagogie ?

Après les écarts de conformité constatés dans l'usine du Creusot, l'ASN a mis en œuvre des mesures de lutte contre la fraude. Comment pourraient-elles encore être améliorées ? Par ailleurs, après l'accident de Fukushima, les règles de sûreté ont été renforcées. Les prescriptions de l'ASN ont-elles, à votre connaissance, été intégralement appliquées ? Pensez-vous qu'il faille aller plus loin ? Quel jugement portez-vous sur la réorganisation industrielle de la filière électronucléaire française au regard des impératifs de sûreté ? Concernant l'EPR (*European Pressurized Reactor*) de Flamanville, quelle appréciation portez-vous sur la décision de l'ASN de valider la cuve mais de demander le remplacement du couvercle avant 2024 ? L'autorité de sûreté chinoise a-t-elle abouti aux mêmes conclusions s'agissant des cuves des deux EPR fabriquées selon le même procédé ? Estimez-vous, par ailleurs, que l'ASN devrait être chargée d'évaluer la sécurité et la protection des installations contre les actes de malveillance ?

En janvier dernier, l'ASN a jugé que le projet de centre de stockage en couche géologique profonde, Cigéo, avait atteint une maturité technique satisfaisante, mais formulait une réserve concernant les déchets bitumés. Que préconisez-vous en la matière ? Le combustible Mox permet de recycler une partie du combustible utilisé des centrales, mais son usage est aujourd'hui réservé à la génération la plus ancienne de réacteurs, dont une partie pourrait fermer à plus ou moins brève échéance. Est-il envisageable d'autoriser cet usage pour les réacteurs plus récents, ce qui permettrait de continuer à recycler et pérenniserait, par la même occasion, l'usine qui fabrique le Mox à Marcoule ?

Enfin, le système français de contrôle des risques nucléaires est dual, avec l'ASN et son expert technique, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (l'IRSN), chacun réclamant régulièrement des moyens supplémentaires pour faire face au surcroît d'activité. Y aurait-il un intérêt ou, au contraire, un risque, à fusionner les deux institutions ?

M. Bernard Doroszczuk, candidat proposé à la fonction de président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). – Je suis particulièrement honoré d'avoir été proposé à la présidence de l'ASN par le Président de la République. L'ASN est une autorité indépendante reconnue pour sa rigueur et sa compétence, qui doit faire face à des enjeux d'une ampleur inégalée en matière de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

J'ai consacré mon parcours professionnel au contrôle des activités et des installations à risque, en entreprise comme dans l'administration, exerçant des responsabilités en lien direct avec la sûreté nucléaire et la radioprotection. Ingénieur généraliste de formation, je suis également diplômé de l'École supérieure de métallurgie et de soudage et, depuis 1999, ingénieur du corps des mines. J'ai démarré ma carrière administrative dans le contrôle des équipements sous pression, y compris nucléaires, et de transport de matières dangereuses. Puis, j'ai rejoint le bureau Veritas, où, pendant huit ans, j'ai occupé différents postes de direction en relation avec le contrôle et la certification des produits à risque en application de la réglementation européenne. En 1997, j'ai intégré l'ASN pour coordonner la deuxième visite décennale des réacteurs de 900 MW. J'ai ensuite rejoint l'administration centrale pour

gérer, pendant trois ans, le réseau des Drire, avant d'être nommé directeur de la Drire de la région Centre, puis en Île-de-France. Je fus alors concerné, en tant que délégué territorial de l'ASN, par les enjeux de sûreté des centrales de Belleville, Dampierre, Chinon et Saint-Laurent et par le contrôle des centres de recherche du CEA à Saclay et à Fontenay-aux-Roses comme des sites et sols pollués aux matières radioactives. J'eus également en charge le contrôle de la radioprotection en Île-de-France, où le sujet est d'importance puisque la région accueille 20 % des centres de radiothérapie. En 2010, toujours en Île-de-France, j'ai œuvré à la fusion de la Drire, de la Direction régionale de l'environnement (Diren), du service de police des eaux, du service de navigation de la Seine et du service des installations classées de la préfecture de police pour constituer la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie, au sein de laquelle j'ai continué d'assurer les fonctions de délégué territorial de l'ASN mais également de délégué de bassin Seine-Normandie, ce qui m'a permis d'acquérir des compétences en matière de prélèvement et de pollution des eaux. Enfin, depuis 2013, j'exerce les fonctions de directeur général du Cofrac.

L'ASN est confrontée à trois enjeux majeurs. D'abord, elle doit opérer sa mission de contrôle dans un contexte inédit en termes de sûreté des installations. L'ASN doit également répondre, pour assurer la confiance de la population dans le secteur nucléaire, à la demande croissante des citoyens en matière d'information et de participation aux décisions. Elle doit enfin améliorer l'efficacité de son fonctionnement interne. À court terme, deux sujets nécessiteront une forte mobilisation des ressources de l'ASN : l'EPR de Flamanville, objet de nombreux retards et de difficultés liées notamment aux soudures du circuit secondaire, et le quatrième réexamen de sûreté des réacteurs de 900 MW en vue d'autoriser la poursuite de leur activité après examen de leur conformité, réacteur par réacteur. Au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a en effet prévu qu'une décision individuelle prise par l'ASN après enquête publique devra intervenir pour prolonger l'activité de chaque centrale.

J'observe, à plus long terme, cinq sujets d'importance. Le premier concerne le maintien des capacités techniques et financières des exploitants dans un contexte inédit de repli du parc nucléaire et de perte d'expérience, attestée par les nombreuses difficultés décelées sur les nouveaux projets, alors que des travaux de grande ampleur devront être réalisés dans les centrales mais aussi dans les usines du cycle du combustible et que les chantiers de démantèlement de réacteurs, notamment au graphite-gaz, devront être menés. S'agissant en particulier du démantèlement des installations du CEA, la capacité financière de l'opérateur dépendra du budget qui lui sera alloué par l'État.

Le deuxième sujet a trait au stockage des déchets de moyenne et haute activité à vie longue, dangereux pour plusieurs centaines de milliers d'années, qui devra, à travers un débat public, faire l'objet d'une solution consensuelle et responsable à la fois en termes de sûreté et d'éthique, puisque nous sommes là confrontés à un horizon de temps inédit. À l'autre bout du spectre des déchets, il conviendra de réfléchir au stockage et à la valorisation du volume considérable de déchets, parfois peu ou pas radioactifs, issus du démantèlement. L'hypothèse d'un stockage décentralisé, au plus près des sites démantelés pour éviter les flux de trafic, est notamment un vrai sujet de débat qui impliquera les élus et toute la société.

Le démantèlement représente le troisième sujet d'avenir. Si EDF a démontré sa capacité à réaliser certaines opérations sur les chaudières nucléaires à eau sous pression, le démantèlement des anciens réacteurs à graphite-gaz s'avère plus complexe et connaît des

retards importants. C'est un point d'attention, en particulier sur le provisionnement financier réalisé par les opérateurs pour pouvoir assurer ces opérations sur le long terme.

Un quatrième sujet porte sur la radioprotection dans le secteur médical, dont l'ASN est en charge du contrôle depuis une dizaine d'années. De nombreux incidents sont encore signalés, notamment de surexposition des patients. En outre, de nouveaux développements technologiques dans le domaine de l'imagerie médicale conduisent à davantage exposer les patients et les praticiens, le plus souvent à des doses très faibles mais dans la durée – je pense en particulier à la radiologie interventionnelle qui guide le geste chirurgical. Je citerai deux exemples de risques nouveaux auxquels l'ASN devra être vigilante : grâce au perfectionnement des appareils de radiothérapie, des rayonnements très denses peuvent être concentrés sur des très petites zones mais cela implique, pour éviter tout danger, de positionner le faisceau de façon extrêmement précise, et donc d'avoir des personnels parfaitement formés ; de même, la multiplication des actes de radiologie et des scanners liée au vieillissement de la population et le fait de pouvoir les réaliser à distance, grâce au développement de la télémédecine, modifient la problématique du contrôle de la radioprotection par l'ASN.

L'efficacité interne de l'institution et son implication internationale représentent un cinquième sujet. Il s'agit de concentrer les moyens d'action et de contrôle sur les enjeux essentiels en adoptant une approche individualisée de l'intensité du contrôle : lorsque les risques sont élevés ou les exploitants défaillants, il faut augmenter son intensité, et inversement. Par ailleurs, en matière de ressources humaines, il convient de maintenir une capacité d'attraction à l'endroit des jeunes ingénieurs, dans un contexte de réforme de l'État et de moindre engouement pour le nucléaire, en proposant des cursus de formation continue et en assurant un déroulement de carrière avec des postes à responsabilité au sein de l'ASN.

Vous m'avez interrogé sur le calendrier des visites décennales des réacteurs de 900 MW, soumis, après leur trente-cinquième année de fonctionnement, à une autorisation de l'ASN après enquête publique. La phase générique de l'examen de l'ensemble des réacteurs se trouve bien avancée, mais quelques sujets complexes sont encore en cours d'instruction avec EDF et l'IRSN – je pense en particulier, en cas de fusion du cœur, à la possibilité de récupérer le corium à l'intérieur du bâtiment réacteur pour éviter qu'il ne traverse la dalle et pollue les nappes phréatiques, qui nécessite des solutions alternatives lorsque l'installation d'un cendrier n'est pas faisable. Au vu des informations dont je dispose, l'avis générique de l'ASN devrait pouvoir intervenir fin 2020 mais il importe de le distinguer de la réalisation des visites réacteur par réacteur qui s'étaleront jusqu'en 2030, dont il n'est pas un préalable. La visite décennale de Tricastin 1 démarrera d'ailleurs en 2019, donc avant le rendu de l'avis générique, mais des engagements ont déjà été pris et une première série de modifications sera intégrée par l'exploitant dans le cadre de cette visite. Lorsque, pour chaque réacteur, l'exploitant aura achevé l'examen de conformité, il pourra obtenir une autorisation de l'ASN, sans doute assortie d'exigences complémentaires qui tiendront compte du résultat de l'avis générique et devront être mises en œuvre dans le temps.

Concernant le principe de réexamen appliqué en France, il ne s'agit pas d'une doctrine de l'ASN mais d'une obligation qui figure dans la loi ; il ne s'agit pas non plus d'une approche uniquement française car on la trouve aussi dans la directive Euratom. Enfin, la pratique existe dans d'autres domaines : les installations industrielles les plus polluantes sont ainsi soumises régulièrement à une réévaluation des conditions de rejet et de fonctionnement, en comparaison avec les meilleures pratiques industrielles définies au niveau européen, et à des prescriptions émises par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement

et du logement (Dreal) pour améliorer en continu le niveau de sûreté et de protection de l'environnement. Le retour d'expérience après un accident dans l'industrie aéronautique en est un autre exemple. Et c'est aussi utile pour EDF de réaliser un examen de conformité dans le cadre de son projet de prolongation de la durée de vie du parc. Quant à la comparaison avec les États-Unis, même s'il n'y a pas d'évolution par rapport au standard initial et que, formellement, l'obligation d'un réexamen tous les dix ans n'y existe pas, il est évident que les Américains tiennent également compte du retour d'expérience des accidents comme Three Mile Island, Fukushima ou Tchernobyl pour renforcer la sûreté de leurs équipements et améliorer leurs pratiques environnementales.

Vous avez également regretté le manque de pédagogie sur ces questions et je partage votre constat : le nucléaire mérite davantage d'information du public. Je me réjouis d'ailleurs que le Haut comité à la transparence, à l'information et à la sûreté nucléaire (HCTISN) ait récemment lancé une consultation publique avec l'ensemble des acteurs de la filière pour présenter l'objectif du quatrième réexamen de sûreté.

La fraude est un sujet compliqué : même si le nombre de cas est extrêmement faible, elle introduit une suspicion, voire une crainte, quant au bon fonctionnement de la chaîne de contrôle. Les fraudes n'existent pas qu'en France, y compris dans le domaine nucléaire, et le dispositif de contrôle doit être diversifié : il n'y a pas une mesure unique ni une solution miracle pour lutter contre le phénomène. La prévention me semble essentielle. Il convient de renforcer la culture des entreprises du nucléaire pour assurer l'indépendance des contrôles, mettre en place un management anti-fraude et travailler sur les causes profondes de la fraude, qui peuvent être liées à des pressions dans la relation entre clients et fournisseurs ou à la situation individuelle du fraudeur, qui craint les conséquences de la détection d'un dysfonctionnement. Outre la prévention, le risque pesant sur le fraudeur doit être renforcé en multipliant les doubles contrôles, les contrôles inopinés et ceux réalisés par une tierce partie. Des systèmes d'alerte pourraient également être imaginés. Un plan a été prévu par l'ASN, que je souhaiterais mettre en application.

S'agissant de la mise en œuvre des prescriptions résultant des *stress tests* réalisés au niveau international après l'accident de Fukushima, la France a opté pour une application large allant des réacteurs de puissance aux installations du cycle, selon des phases établies par l'ASN. La première phase correspondait à la mise en place rapide de moyens mobiles d'intervention et de moyens complémentaires pour alimenter les réacteurs en électricité et en eau afin d'en assurer le refroidissement. Cette phase a été totalement réalisée ; en revanche, la deuxième phase, qui prévoyait la mise en place des mêmes moyens mais plus robustes et positionnés dans des locaux spécialisés, accuse un retard de la part d'EDF lié, semble-t-il, à des questions d'approvisionnement. La troisième phase, qui correspond à un renforcement lié à d'autres scénarios accidentels, sera déployée à l'occasion des examens des réacteurs d'ici 2030.

L'ASN avait attiré l'attention sur la nécessaire réorganisation industrielle de la filière nucléaire dans son rapport de 2016. Il y a depuis eu une recapitalisation d'EDF et d'Areva, ce qui me semble extrêmement positif. L'ASN restera vigilante à ce que les moyens dégagés soient bien dédiés aux actions de sûreté.

Vous avez également évoqué le remplacement du couvercle de l'EPR de Flamanville. La décision de l'ASN me semble légitime dans la mesure où la problématique liée à la ségrégation du carbone, à la fois dans la cuve et dans le couvercle, a conduit à fragiliser certaines zones. Or, l'EPR diffère des réacteurs précédents en ce que toutes les

ouvertures sont situées dans le couvercle et non dans la cuve : il est dès lors plus facile de contrôler l'état de vieillissement du fond de la cuve que du couvercle. Si une technique de contrôle fiable et éprouvée du couvercle avait existé, peut-être la décision aurait-elle été différente mais cette technique n'existe pas aujourd'hui. Je ne dispose en revanche d'aucune information sur les EPR chinois.

L'ASN n'est pas en charge de la sécurité des installations nucléaires, mais dispose de cette compétence dans le domaine des sources médicales et industrielles depuis la loi de 2015. Ses homologues étrangers exercent presque tous la double mission de sûreté et de sécurité, ce qui paraît compréhensible et cohérent à la fois pour disposer d'une vision globale et au vu de la nature des mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour préserver la sécurité des installations, qui sont les mêmes – je pense par exemple au dimensionnement d'une piscine – qu'il s'agisse de répondre à un dysfonctionnement accidentel ou à un acte de malveillance. D'ailleurs, l'IRSN, s'agissant de l'expertise technique, est en charge à la fois de la sûreté et de la sécurité. Je serai donc favorable à ce qu'il en soit de même pour l'ASN. Il ne faudrait pas, en revanche, que l'ASN se voit confier la responsabilité de la définition de la menace et de l'intervention, qui doit évidemment relever des forces de l'ordre.

Le projet Cigéo a fait l'objet d'une instruction importante de l'ASN. Le sujet est d'une complexité redoutable compte tenu des enjeux et de la nature des déchets, dont la radioactivité perdurera plusieurs centaines de milliers d'années. La démarche de l'Andra est robuste et a été saluée comme telle par l'ASN. Reste la question des déchets bitumés, qui ne sont pas des combustibles usés issus des réacteurs, mais des déchets qui ont été stockés dans des matrices bitumées par le CEA. Or, si le contenu et la radiotoxicité des fûts les plus récents sont bien connus, les déchets plus anciens le sont moins ; il est donc essentiel de les caractériser, voire de les retraiter, pour éviter que des dégagements exothermiques ne provoquent des incendies dans le stockage. Le sujet est en cours d'examen entre l'Andra, l'ASN et l'IRSN.

Concernant le développement de l'usage du Mox, le choix du retraitement ne relève pas de l'ASN mais d'un choix de politique industrielle. En revanche, l'ASN est bien entendu responsable de la sécurité des opérations de traitement. Je conviens néanmoins qu'avec le repli du parc des réacteurs de 900 MW, il faut s'interroger sur la manière de valoriser les matières issues du retraitement, que ce soit par l'utilisation du Mox dans les réacteurs de 1 300 MW, mais aussi par l'usage de l'uranium de retraitement enrichi, qui n'est pas utilisé aujourd'hui mais constitue pourtant le volume le plus important de déchets – il y a d'ailleurs des projets d'EDF en ce sens, notamment à la centrale de Cruas. Il s'agit en tous les cas d'un choix industriel : si l'exploitant souhaite utiliser du Mox dans les réacteurs de 1 300 MW, l'ASN réalisera des études de sûreté pour en valider la possibilité.

Vous m'avez enfin taquiné avec une question relative à une éventuelle fusion entre l'ASN et l'IRSN. Je suis, pour ma part, convaincu de la nécessité de séparer l'expertise de la décision, ce qui constitue un principe sain au-delà de la seule filière nucléaire – cela existe par exemple dans le domaine sanitaire. Cette séparation permet une expression libre de l'expertise, dégagée du poids de la décision. Et tous ceux qui travaillent à la sûreté nucléaire de nos installations pourraient vous dire qu'il vaut mieux deux barrières qu'une seule, et donc deux experts plutôt qu'un seul. En revanche, je suis favorable à davantage de mutualisation des moyens sur des sujets indépendants de l'expertise, comme l'information du public, la participation des citoyens au débat, les relations internationales ou encore la gestion des bases de données.

M. Daniel Gremillet. – Comment envisagez-vous la relation d’une autorité de sûreté avec les entreprises qu’elle contrôle ? Pourrait-on, par exemple, aller vers une logique plus partenariale qui associe le plus en amont possible l’ASN avec les exploitants, plutôt que de constater des écarts de conformité en bout de chaîne ?

Comment l’ASN pourrait-elle collaborer avec le CEA et les acteurs de la filière pour la définition des exigences de sûreté des réacteurs de quatrième génération ?

Vous avez évoqué votre responsabilité en matière de contrôle des sources médicales mais il existe aussi des risques importants dans le milieu industriel, par exemple pour radiographier les tuyaux, que pouvez-vous nous en dire ?

Estimez-vous que les moyens qui sont accordés à l’ASN par le projet de loi finances pour 2019 vous permettront à la fois d’atteindre vos objectifs en matière de gestion des ressources internes et de respecter vos délais d’instruction, alors que votre prédécesseur avait déjà alerté sur l’insuffisance des moyens pour tenir les calendriers ?

Enfin, dans le cadre du quatrième examen périodique, le public sera doublement associé, d’abord dans le cadre de la concertation sur la phase générique, qui n’est pas prévue par la loi, puis lors de l’enquête publique qui sera réalisée pour chaque réacteur. Comment prévoyez-vous de prendre en compte les observations formulées par nos concitoyens ?

M. Roland Courteau. – En 2012, un rapport de la Commission européenne sur la sûreté nucléaire faisait état de la faiblesse du parc français en matière d’équipements à déployer d’urgence en cas de catastrophe naturelle. L’ASN avait alors procédé à un état des lieux et formulé des recommandations de mise à niveau. Ont-elles été suivies d’effet ?

La commission d’enquête de l’Assemblée nationale sur la sûreté et la sécurité nucléaires a produit, pour sa part, un rapport qui prône un contrôle démocratique du parc nucléaire, au-delà de la seule responsabilité des exploitants. D’ailleurs, des lanceurs d’alerte s’inquiètent de la vulnérabilité de nos centrales en cas d’acte terroriste... Ladite commission d’enquête a formulé trente-trois propositions, dont l’une vise à renforcer les pouvoirs de l’ASN. La partagez-vous ?

Un problème de corrosion de tuyauterie a été découvert, notamment sur le site de Belleville, qui porte un risque, en cas de séisme, d’affaiblissement des moyens de refroidissement des réacteurs et des piscines d’entreposage. Les contrôles et la surveillance de l’ASN concernent-ils également les modalités d’exploitation des installations et la manière dont le matériel est entretenu ?

Enfin, les missions de l’ASN se sont progressivement étendues et ses moyens financiers ont été, en conséquence, augmentés. Vous semblent-ils désormais suffisants ?

M. Serge Babary. – À quelques semaines de la publication, par le Gouvernement, de la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE), qui pourrait s’avérer structurante pour la filière nucléaire, comment l’ASN peut-elle, dans ce cadre, contribuer à faire émerger des choix de société éclairés, comme c’est prévu dans ses missions ? Comment doit-elle se préparer aux conclusions de la PPE s’agissant de son activité, en particulier si elle devait influencer sur le calendrier des quatrième visites décennales des réacteurs de 900 MW, dont la concertation publique a débuté sous l’égide du HCTISN ?

Ma seconde interrogation porte sur le contrôle de la sûreté nucléaire, qui repose, en France, sur le principe d'exploitant nucléaire responsable et sur le contrôle de l'ASN. Quelle est votre vision du principe de responsabilité de l'exploitant ? Quelle forme devrait, selon vous, prendre le contrôle de l'ASN ? Doit-il uniquement juger de la bonne atteinte, par l'exploitant, des objectifs de sûreté et de radioprotection fixés ou s'intéresser également aux moyens mis en œuvre pour atteindre lesdits objectifs ? Dans cette hypothèse, n'existerait-il pas un risque fort de confusion des responsabilités ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le plan stratégique pluriannuel de l'ASN pour la période 2018-2020 présente cinq axes, dont le dernier vise à conforter l'approche française et européenne en matière de sûreté par l'action internationale. Comme sénateur des Français de l'étranger, j'aimerais connaître les pays avec lesquels vous envisageriez de nouer des échanges. Par ailleurs, vous n'êtes pas sans savoir que les ingénieurs français sont internationalement reconnus dans le secteur du nucléaire. Quelle place envisagez-vous de leur offrir ? Comment seront-ils impliqués dans les actions que vous souhaitez mener ?

Mme Michelle Gréaume. – Vous avez essentiellement effectué votre carrière au service de l'État. Or, la fonction à laquelle vous êtes candidat implique de contrôler les décisions publiques relatives à la sûreté des installations. Compte tenu des enjeux en matière de sûreté, alors que des problèmes techniques ont été constatés sur des constructions récentes et qu'EDF souhaite prolonger la durée de fonctionnement d'anciennes centrales, comment pouvez-vous nous assurer de votre indépendance vis-à-vis de l'État, dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec les impératifs de sûreté ?

M. Michel Raison. – Le projet de Bure, lancé en 2005, a déjà coûté environ un milliard d'euros, sans compter le coût de fonctionnement du laboratoire. Il est question d'y enfouir les premiers containers aux alentours de 2030. Cela me semble une solution plausible car en attendant, ces containers sont stockés en plein air. On connaît cependant la résistance des opposants au projet dont certains occupent, comme à Notre-Dame des Landes, les forêts environnantes. L'inquiétude des populations n'apparaît de fait pas illégitime, compte tenu de la nature du projet... Quels sont vos espoirs de voir effectivement des déchets descendre un jour dans ces galeries à 500 mètres de profondeur ? Vous semble-t-il raisonnable, au vu du contexte, de poursuivre ce projet coûteux ?

Mme Catherine Procaccia. – Je voudrais prolonger la question de notre collègue Michel Raison sur l'avenir du chantier de Bure. On sait que le débat public est faussé dans la mesure où ce sont les opposants au projet qui s'expriment, voire empêchent la tenue des réunions. Existe-il une solution alternative pour le stockage de ces déchets, qui existent ?

Ma seconde question vise à satisfaire ma curiosité personnelle : est-ce vous qui avez décidé d'être candidat ? Est-on venu vous chercher ? Y a-t-il eu plusieurs candidats ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Le président de la République n'y est sans doute pas étranger...

M. Alain Duran. – Vous avez parlé des capacités techniques et financières des industriels mais l'ASN dispose-t-elle des capacités techniques et financières pour faire face à ses multiples tâches, et répondre notamment à cette demande sociétale croissante d'information ? Faut-il envisager de modifier l'architecture du financement de l'Autorité ?

Que pensez-vous de la sous-traitance en matière nucléaire ? Nous avons déjà évoqué cette question et son impact sur la sûreté nucléaire avec votre prédécesseur.

M. Jean-Pierre Decool. – Quel est votre positionnement sur les conclusions du rapport commandé par les ministres de la transition écologique et de l'économie préconisant la construction de six nouveaux EPR d'ici 2025 ? Est-ce compatible avec la transition écologique voulue par la France ? Le maintien d'un savoir-faire français est-il opportun alors que le marché mondial du nucléaire se rétracte au profit des énergies renouvelables ?

La réglementation actuelle prévoit que les déchets nucléaires très faiblement actifs provenant d'installations nucléaires soient entreposés dans des sites spécialisés. Or, ils n'existent pas encore. Quelles sont les valorisations possibles de ces déchets et quelles seraient les conséquences de leur libération ?

Le vieillissement du parc nucléaire européen ouvre un nouveau marché à la France. L'âge moyen des 129 réacteurs nucléaires en fonctionnement dans l'Union est de trente ans. En l'absence de prolongation, 90 % des réacteurs seraient fermés d'ici 2030. Il faudrait 4 000 experts en démantèlement par an alors que l'Europe n'en forme que 2 800, dont une grande partie se réoriente vers les énergies renouvelables. Que proposez-vous pour doter la France d'une filière de démantèlement digne de sa puissance nucléaire historique ?

Mme Françoise Férat. – J'avoue que la séparation entre sûreté et sécurité me trouble. Que se passerait-il en cas d'incident ? Quel serait le délai d'intervention ? Je m'inquiète d'apprendre que des drones survolent nos équipements.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – L'ASN a créé un poste d'inspecteur en chef et a nommé un référent déontologue et lanceur d'alerte. Qu'attendez-vous de ces deux postes ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Vous vous êtes interrogé à plusieurs reprises sur les capacités de l'ASN à garder ses meilleurs ingénieurs et techniciens, ce qui m'inquiète. Devons-vous vraiment craindre un déficit de compétences dans les années qui viennent ?

M. Bernard Doroszczuk. – Aucune des décisions de l'ASN n'est prise sans avoir préalablement dialogué avec les exploitants. Les échanges sont réguliers, approfondis et leurs propositions sont examinées par l'ASN. Il ne s'agit bien sûr pas d'un partenariat puisque c'est une relation entre contrôleur et contrôlés, mais le contrôle n'interdit pas le dialogue.

La décision de lancer une quatrième génération de réacteurs n'appartient pas à l'ASN. En revanche, certains projets de recherche font l'objet d'instructions, comme Iter ou Astrid. L'ASN instruit ces demandes qui pourraient éventuellement déboucher sur une quatrième génération de réacteurs, mais tous ces projets accumulent les retards ou rencontrent des difficultés.

La radiographie industrielle comporte des risques, d'autant plus que cette activité est nomade. Le contrôle des soudures des canalisations se fait au moyen d'appareils radioactifs. Les travailleurs risquent d'être exposés mais les sources radioactives doivent également être sécurisées. L'ASN est désormais chargée de ce dernier point afin que des personnes mal intentionnées ne puissent avoir accès à ces sources radioactives.

Vous avez évoqué la concertation sur la phase générique organisée sous l'égide du HCTISN. Une fois que les exploitants auront fait connaître leurs propositions, une enquête

publique sera réalisée sur les projets d'autorisation de l'ASN. L'Autorité devra être particulièrement attentive à bien expliquer ses décisions : lorsque la phase de concertation sera achevée, elle devra expliquer les raisons de telle ou telle décision. La pédagogie sera donc indispensable.

Les préconisations concernant les équipements d'urgence face aux risques de séisme et d'inondation sont liées aux *stress test* faits après Fukushima. J'ai dit tout à l'heure quel était le phasage pour leur mise en place. Je suis en phase avec le rapport de la commission d'enquête de Mme Pompili qui prévoit de donner compétence à l'ASN sur les questions de sécurité. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, tel est déjà le cas, ce qui ne met nullement en cause le principe du confidentiel-défense. Je suis donc favorable à un renforcement des pouvoirs de l'ASN en la matière.

M. Roland Courteau. – De quels pouvoirs supplémentaires souhaiteriez-vous précisément disposer ?

M. Bernard Doroszczuk. – D'un pouvoir d'instruction sur les mesures prévues par l'exploitant, afin de voir si elles sont proportionnées aux risques, ceux-ci étant définis par les pouvoirs publics, et d'un pouvoir de contrôle sur les dispositions techniques, organisationnelles et humaines mises en place par les exploitants, de manière à en vérifier l'efficacité.

Je n'ai pas d'informations particulières sur la corrosion affectant les tuyauteries de Belleville. En revanche, le réexamen de sûreté comporte systématiquement un examen de conformité approfondi : il s'agit de s'assurer que les installations sont toujours conformes à leur référentiel initial et de vérifier qu'elles ont bien ou mal vieilli, et par là d'identifier notamment les zones les plus susceptibles de corrosion ou de dommages. L'ASN réalise des inspections sur la mise en œuvre des programmes de maintenance préventive et corrective définis par les exploitants.

L'ASN dispose des moyens financiers pour faire face à ses missions. Il faudrait bien évidemment tenir compte des nouvelles missions qui pourraient lui être confiées. L'Autorité a demandé un renfort de 15 nouveaux équivalents-temps plein (ETP) sur le triennal 2018-2020, du fait du renforcement de sa mission de contrôle, notamment lié à la fraude. Deux renforts lui ont été attribués en 2018. Le rapport de Mme Pompili appuie notre demande et j'espère que le Sénat en fera de même à l'occasion de la discussion budgétaire.

Une question de fond se pose sur les sources de financement de l'ASN, dont il serait nécessaire qu'elles puissent évoluer rapidement en fonction des enjeux. Les présidents successifs de l'ASN ont évoqué à plusieurs reprises la création d'une taxe affectée liée aux activités nucléaires. Ainsi, les ressources de l'ASN seraient découplées en partie du budget de l'État et adossées aux activités nucléaires. Ce mécanisme n'est pas forcément dans l'air du temps mais je soutiendrai toute mesure qui parviendrait au même résultat. À l'occasion, il faudra aussi s'interroger sur le financement des Commissions locale d'information (CLI), indispensables à l'organisation de la concertation avec le public au niveau local. Les élus et les collectivités jouent un rôle prépondérant dans ces commissions. Si je suis nommé président de l'ASN, je m'appuierai sur le réseau des CLI. Or, on voit bien que les plus actives sont celles qui disposent de ressources pérennes. La loi de juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire prévoyait d'affecter une partie des taxes du nucléaire au fonctionnement des CLI, mais cette disposition n'est jamais entrée en application.

La quasi-totalité des ressources humaines de l'ASN provient du corps des ingénieurs de l'industrie et des mines. Ce corps peut travailler à l'ASN, mais aussi à l'inspection des installations classées, dans les Dreal, dans le secteur de l'énergie... C'est donc un corps mobile. Si l'attractivité de l'ASN n'est pas suffisante, elle perdra en compétence, d'autant que les sujets traités sont compliqués et demandent une formation du personnel sur le long terme. J'ai donc l'intention d'organiser des parcours de carrière pour fidéliser le personnel. Dans certains pays, les équivalents de notre ASN disposent soit de corps dédiés soit recrutent d'anciens salariés d'exploitants, ces derniers passant d'un secteur à l'autre, ce qui ne me semble pas sain.

Pour Cigéo, l'ASN doit expliquer qu'il s'agit d'un sujet technique mais aussi éthique. La réflexion sur des déchets radioactifs pendant des centaines de milliers d'années ne peut être de même nature que pour des déchets inertes. Je continuerai à dire qu'il n'existe aucune solution sûre pour garantir la permanence de systèmes de stockage en surface sur une durée aussi longue. Le choix du stockage n'est en revanche pas du ressort de l'ASN mais du monde politique : le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs sera soumis à débat public en début d'année prochaine. La concertation sera difficile mais l'ASN devra apporter de l'information et faire œuvre pédagogique.

J'en viens à la PPE, qui n'est bien sûr pas du ressort de l'ASN. L'indépendance de l'Autorité lui interdit de prendre position, que ce soit face aux exploitants ou face au Gouvernement. En revanche, elle s'est exprimée sur l'intensité du repli, c'est-à-dire sur la rapidité de réduction du parc nucléaire. L'ASN s'est ainsi trouvée confrontée, ces dernières années, au sujet des générateurs de vapeur, dont douze étaient soupçonnés de comporter des ségrégations de carbone de même type que celles constatées sur les réacteurs : l'ASN a donc demandé d'arrêter ces douze tranches nucléaires pour les contrôler. Avec un parc standardisé, le risque est qu'un défaut concerne l'ensemble des réacteurs. L'ASN a donc recommandé au Gouvernement, et je ferai mienne cette recommandation, de conserver des marges par rapport aux besoins de consommation énergétique car s'il y a un défaut générique, l'ASN prendra ses responsabilités, quels que soient les conséquences en termes d'approvisionnement énergétique. Sans marges, il y aura des risques de rupture d'approvisionnement.

En ce qui concerne le plan stratégique pluriannuel, vous avez évoqué la promotion de l'approche française et les relations avec nos homologues européens de sûreté nucléaire. La France se trouve dans une position de référence, compte tenu à la fois du poids de son parc nucléaire et des décisions de sortie du nucléaire prises en Allemagne, en Italie et en Belgique. Ce rôle a été très bien tenu par les présidents successifs de l'ASN. Si je suis nommé président de l'ASN, je continuerai dans cette voie afin de conforter notre industrie nucléaire tout en défendant des standards extrêmement élevés. Pour tirer parti des retours d'expérience, il est nécessaire de dialoguer. L'international permet d'imposer des normes élevées et de tirer profit des expériences étrangères. Ainsi, nous proposons à nos inspecteurs d'aller travailler à l'étranger chez nos homologues. Lorsqu'ils reviennent au bout de trois ans, ils disposent d'une expérience irremplaçable.

En ce qui concerne mon parcours professionnel, j'ai fait carrière dans l'administration mais j'ai aussi travaillé pendant huit ans dans le secteur privé, ce qui ne m'empêchera nullement d'assurer ma mission en toute indépendance.

Je ne dispose pas d'informations particulières concernant le coût de Cigéo. Les premiers containers devraient arriver en 2030 mais il faudra au préalable purger le débat public. En cas de très forte opposition, je ne sais quel pourrait être l'avenir de ce projet.

L'engagement de tous les acteurs, élus et exploitants, est fondamental pour expliquer à nos concitoyens que ce projet est la seule solution durable pour le stockage. La loi a prévu en revanche une réversibilité, au moins pendant une centaine d'années, si d'autres solutions survenaient. Mais c'est bien à notre génération, qui a bénéficié d'une électricité nucléaire à un prix acceptable, qu'il revient d'offrir dès maintenant une solution pour les générations futures.

Le débat public est effectivement parfois faussé entre des groupes qui ont des positions antagonistes. Pourquoi ne pas organiser des conférences citoyennes, en choisissant au hasard un panel de personnes, à l'image des jurys d'assises, pour s'affranchir des lobbys ?

La sous-traitance est indispensable dans tout processus industriel : certaines activités nécessitent une expertise de très haut niveau, dont ne disposent pas nécessairement les exploitants. En revanche, il est indispensable de contrôler la sous-traitance et la législation a réduit à trois les sous-traitances en cascade, afin d'éviter de diluer les responsabilités. En réalité, le sujet principal est celui de la compétence : s'il n'y a qu'un seul sous-traitant mais si celui-ci n'est pas compétent, il y a risque.

Vous avez évoqué le thème de la sûreté et de la sécurité qui s'est imposé après les attentats et le survol des installations par des drones. L'ASN n'étant pas en charge de la sécurité, je ne puis aujourd'hui vous répondre sur ce sujet.

Mme Françoise Férat. – S'il se produit une intrusion, avez-vous la possibilité d'intervenir ?

M. Bernard Doroszczuk. – L'ASN n'intervient que s'il y a eu impact sur l'installation. Pour de simples survols de drones, la responsabilité revient aux forces de l'ordre et aux exploitants.

Le référent déontologue a été créé suite à la mise en place de sanctions administratives prononcées par l'ASN. L'ordonnance de 2016 a prévu la séparation du service qui instruit de celui qui prononce la sanction. L'Autorité a donc dû créer un comité des sanctions, avec un déontologue.

M. Laurent Duplomb. – La multiplication des véhicules électriques va imposer d'accroître la production d'électricité. Dans quelle direction développer notre parc ?

M. Marc Daunis. – Votre réponse sur la sous-traitance m'a déçu : la recherche de rentabilité a eu pour effet de multiplier les tâches sous-traitées, comme le ménage. Or, j'ai le sentiment que les contrôles n'ont pas été renforcés.

M. Bernard Doroszczuk. – La problématique de la voiture électrique est effectivement au cœur de la PPE, avec les questions de la production d'électricité mais aussi de stockage. Mais l'ASN n'est pas compétente sur ce sujet de politique énergétique.

La sous-traitance impose qualité et pérennité des contrôles. Si la filière nucléaire française amorçait sa décrue, les sous-traitants actuels pourraient interrompre leurs services, ce qui mettrait en difficulté notre industrie électronucléaire. Se posent donc à la fois la question du contrôle mais aussi celle de maintien d'un écosystème global pour faire face aux enjeux de sécurité et de sûreté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci d'avoir répondu à nos questions et d'avoir présenté vos ambitions pour l'ASN.

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

Mardi 9 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, Je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui pour une audition budgétaire sur les moyens de votre ministère pour 2019.

Les crédits sont en hausse de 3,19 %, ce qui pourrait laisser croire que tout va bien... Malheureusement, ce chiffre recouvre deux réalités opposées : l'augmentation importante, de 16 %, des moyens de l'aide publique au développement et la réduction des moyens de l'action extérieure de l'État, qui ne laisse pas de nous inquiéter.

Pour l'aide publique au développement, nous avons des questionnements sur la réalité du pilotage politique de l'opérateur AFD, compte tenu de sa croissance, de l'éclatement de ses tutelles, et de la disproportion croissante de leurs moyens respectifs. C'est à se demander si la grenouille AFD ne devient pas en quelque sorte plus grosse que le bœuf...

Pour les moyens du réseau diplomatique, nous sommes très inquiets de l'annonce du Premier ministre à la Conférence des ambassadeurs. Est-ce opportun, alors que le multilatéralisme est remis en cause, comme l'a montré la récente assemblée générale des Nations-Unies, et que nous avons besoin de mobiliser notre réseau diplomatique ?

Le Premier ministre a en effet annoncé une baisse de 10 % de la masse salariale des réseaux à l'étranger d'ici à 2022, pilotée par le Quai d'Orsay, après transfert des personnels des autres ministères concernés, ce qui pourrait correspondre, selon certains calculs contestés par l'Élysée, à une baisse de 20 % du nombre d'ETP. La commission connaît mieux que personne la tension que les réductions de moyens successives ont fait porter sur le réseau. Je rappelle que les effectifs du Quai d'Orsay ont déjà fondu comme neige au soleil, passant en dix ans de 16 500 à 13 500.

Bien sûr, vous ne touchez pas au totem de l'universalité du réseau, mais si c'est pour généraliser une forme de paupérisation, est-ce vraiment une bonne chose ? Faut-il mettre en péril toute notre influence à l'étranger pour dégager de si faibles montants, au regard des dépenses publiques, dans des domaines régaliens par excellence ? En effet, l'effort financier, soit 110 millions d'euros d'économies, équivaut à quatre heures d'assurance-maladie : c'est difficilement compréhensible. C'est un choc majeur pour le réseau diplomatique français, réseau universel que nous a légué notre histoire, précieux atout pour notre influence dans le monde.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. – Je n'aborderai pas les thèmes qui nous occupent généralement – crises de sécurité, facteurs de

déstabilisation, projet européen –, me contentant de souligner que l'année 2019 sera essentielle au regard de ces enjeux : crises syrienne et libyenne, montée en puissance de la force conjointe au Sahel, sans parler de la situation iranienne. 2019 sera également une année de vérité pour l'avenir du multilatéralisme dont les fondements sont attaqués, et enfin une année cruciale pour l'Europe. Pour relever ces défis, le budget que je m'appête à présenter est essentiel et je ne partage pas votre regard pessimiste.

Vous l'avez rappelé, ce budget est de 4,89 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 3,19 % par rapport à la loi de finances initiale, recouvrant une baisse de 128 millions d'euros pour la mission « Action extérieure de l'État » et une hausse de 179 millions d'euros pour la mission « Aide publique au développement ». Les chiffres de la première mission ne tiennent pas compte d'évolutions de périmètre ; quant à notre aide publique au développement, elle entame une hausse significative en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement.

L'ensemble des dotations de la mission « Action extérieure de l'État » est reconduit à périmètre constant à l'exception de deux postes. D'abord, l'enveloppe de l'organisation des événements internationaux est en hausse car les crédits du programme temporaire 347 consacré à la présidence française du G7 augmentent de 12 millions d'euros pour atteindre 24 millions, tandis que l'enveloppe « Protocole » du programme 105 augmente de 8 millions d'euros pour la préparation du sommet Afrique-France et la présidence française du Conseil de l'Europe en 2019. À l'inverse, le coût des contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix est en diminution de 10 %, ce qui s'explique par une réduction du volume de ces opérations, par une baisse de la quote-part française, et enfin une gestion améliorée du risque de change car, pour la première fois, le ministère a pu budgéter au coût réel la contrepartie en euros de 80 % de ses prévisions de dépenses en devises.

J'attire votre attention sur certaines modifications liées à des changements dans les modalités de gestion. Ainsi les dépenses immobilières imputées sur le programme 105 sont en baisse de 92 millions d'euros à cause de l'abandon du mécanisme des loyers budgétaires, ce qui est indolore pour le budget du ministère car ces crédits virtuels étaient inscrits sur celui-ci pour être aussitôt repris. En revanche, les dépenses d'investissement relatives la sécurisation de nos emprises à l'étranger diminuent de 30 millions sur le programme 105, mais c'est une baisse principalement optique : elles sont en réalité disponibles pour un montant au moins équivalent sur le programme 723. Il en va de même pour les crédits de sécurisation des établissements scolaires à l'étranger : en apparence, la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) diminue de 14,7 millions d'euros sur le programme 185, mais une somme au moins équivalente se retrouve sur le programme 723.

Les moyens de nos postes diplomatiques sont maintenus, tout comme ceux de notre politique d'influence. Je vous confirme ainsi la préservation des moyens de l'AEFE. Nous engagerons les évolutions nécessaires à un développement plus ambitieux de l'enseignement français à l'étranger, ce qui répond au souhait formulé par le Président de la République devant l'Académie française de porter, d'ici à 2030, de 350 000 à 700 000 le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements français. Le rapprochement de l'Institut français et de la Fondation Alliance française va dans le même sens : l'Institut français sera renforcé dans son rôle d'appui à ces deux réseaux, et sa co-localisation avec la Fondation Alliance française à Paris créera des synergies tout en préservant l'indépendance des Alliances françaises à l'étranger.

Je vous confirme également que l'enveloppe des bourses scolaires sera maintenue : le passage de 110 à 105 millions d'euros en loi de finances tient compte de la sous-consommation, chaque année, de cette enveloppe. La soule accumulée par l'AEFE au cours des années précédentes grâce à cette sous-consommation permettra de répondre aux besoins qui dépasseraient ces 105 millions.

Le plan de sécurisation de nos ambassades et des lycées français sera poursuivi, voire accéléré : 100 millions d'euros, arrachés de haute lutte, seront disponibles en 2019 et en 2020 à cette fin. Cette somme sera disponible sur le Compte d'affectation spéciale (CAS) « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'Etat », indépendamment des lignes budgétaires antérieures. Je m'assurerai personnellement de la mobilisation effective de ces crédits au cours des deux prochaines années.

Les moyens du réseau de coopération et d'action culturelle seront sanctuarisés, pour promouvoir l'enseignement de notre langue, porter notre vision de la culture et défendre nos industries culturelles et créatives, nouer des partenariats dans tous les domaines scientifiques et renforcer notre attractivité universitaire. Cette stabilité est nouvelle, après un renforcement de 2 % obtenu l'année dernière qui suivait plusieurs diminutions successives.

Enfin, l'enveloppe des bourses destinées aux étudiants étrangers sera maintenue.

Stabilisé en 2019, le budget de l'action extérieure de l'État portera la marque de la réforme de l'État engagée par le Premier ministre. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sera conforté dans le pilotage interministériel de cette action, en assumant seul la gestion des fonctions support et des crédits de fonctionnement des réseaux internationaux, ce qui mettra fin à l'effet silo dans la gestion des personnels de l'État à l'étranger. En contrepartie, le Premier ministre a fixé un objectif de réduction de 10 % de la masse salariale à l'étranger sur quatre ans, à partir de 2019, soit un effort, tous opérateurs confondus, de 110 millions d'euros d'ici à 2022. Pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, cela représente 13 millions d'euros sur le budget 2019. L'effort est donc très relatif, ce qui devrait contribuer à lever vos inquiétudes. Les ambassadeurs auront davantage de responsabilités, et il y aura une véritable unité d'action de gestion de l'ensemble des services de la France, y compris Atout France et Business France.

Les dépenses de personnel, qui représentent 23 % du budget du ministère, augmentent de 36,6 millions d'euros, soit 3,3 %, pour s'établir à 1,12 milliard d'euros tous programmes confondus. Cette masse salariale, comme nous l'avons constaté au cours de l'année 2018, était sous-budgétisée. De plus, nous sommes dépendants de l'inflation à l'étranger, qui s'élève en moyenne à 4 % par an.

Le ministère doit rendre l'an prochain 130 ETP sur ces effectifs ; le plafond d'emploi s'élèvera à 13 598 ETP travaillés, ce qui se traduit, budgétairement, par le transfert de 387 emplois des autres ministères vers le programme 105, et 11 millions d'euros de dépenses de personnel et 15 millions d'euros de crédits de fonctionnement associés. De plus, dans le prolongement de la réorganisation que j'ai évoquée, le ministère devient l'affectataire de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger, à l'exception des biens spécifiques comme les bases et cimetières militaires. 215 biens lui sont ainsi transférés.

Seconde mission budgétaire dont mon ministère est responsable, l'aide publique au développement se compose de deux programmes. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement », géré par le ministère de l'économie et des finances,

représente dans le projet de loi 1,31 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,08 milliard en crédits de paiement, en augmentation. Il vise surtout les organisations internationales et les prêts bonifiés.

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui représente 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2 milliards en crédits de paiement, est sous ma responsabilité. Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement s'établissent à 1,86 milliard d'euros, soit une augmentation de 290 millions d'euros ; pour les autorisations d'engagement, cette augmentation est de 1,37 milliard d'euros. Cette hausse nous place ainsi sur la trajectoire de l'engagement du Président de la République : passer de 0,42 % à 0,55 % de la richesse nationale consacrée à l'aide publique au développement d'ici à 2022. Selon les hypothèses de croissance actuelles, cette aide passera ainsi de 8,6 milliards d'euros en 2016 à plus de 15 milliards en 2022, alors qu'elle n'a jamais dépassé les 10 milliards au cours de notre histoire. Pour cela, il faut augmenter les autorisations d'engagement dès 2019 pour être en mesure de les décaisser en 2022.

L'augmentation de la dotation du programme résulte d'un apport de 100 millions d'euros en crédits de paiement, mais aussi de la budgétisation d'une partie des crédits extra-budgétaires de la taxe sur les transactions financières, à hauteur de 190 millions d'euros. Je connais les interrogations qu'a suscitées cette décision, et nous nous en sommes expliqués avec les ONG dans le bureau du Président de la République. Je suis très attaché à cette décision : si nous ne faisons pas passer par le processus budgétaire ces 190 millions qui devaient aller directement à l'AFD, nous serons dans l'impossibilité de mobiliser les autorisations d'engagement que nous avons prévues pour 2019 et de financer la hausse d'un milliard d'euros de l'aide-projet. Je crois que les ONG sont conscientes de cet enjeu.

La répartition de ces crédits suit les priorités détaillées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février 2018 : éducation et jeunesse, santé, fragilités et crises, climats, égalité entre les femmes et les hommes. Les choix géographiques sont assumés, avec 19 pays prioritaires dont Haïti et 18 pays africains.

L'action menée à travers le programme 209 répond à une triple logique. D'abord, le renforcement de l'action bilatérale, sur lequel je m'étais engagé devant vous. Notre action bilatérale nous permet de projeter dans le monde nos priorités géographiques et sectorielles et de peser sur les décisions de nos partenaires et des instances multilatérales. Ainsi, la forte augmentation des crédits de l'aide publique au développement ira, pour les deux tiers, à la coopération bilatérale et pour le tiers restant à la coopération multilatérale.

L'AFD devra donc rehausser sa trajectoire de croissance en augmentant son activité de 72 % en cinq ans pour la porter à 17,9 milliards d'euros en 2022, tous instruments confondus. Une application mécanique des règles actuelles augmenterait de 187 % la rémunération de l'AFD pour la porter à 99 millions. Ces règles ne sont pas adaptées ; il faut trouver un autre mode de calcul à long terme. J'ai déjà indiqué à l'AFD que sa rémunération serait inférieure à ce montant, et la différence sera entièrement reversée au Fonds de solidarité pour les partenariats innovants (FSPI) grâce auquel les ambassadeurs peuvent financer des projets de terrain d'un montant modeste, mais dans des délais très ramassés.

Deuxième choix, celui d'augmenter la part de notre engagement sous forme de dons.

M. Christian Cambon, président. – C'est une demande ancienne de notre commission.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Cette part s'était considérablement réduite ; or les prêts ne permettent pas de contribuer au développement des pays les plus pauvres, qui ne sont pas solvables. Cet engagement très significatif s'élève à 1,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 280 millions d'euros en crédits de paiements, pour lever ce paradoxe de la politique de développement française.

Autre engagement que je crois avoir pris devant vous, nous allons doubler les fonds transitant par les organisations de la société civile d'ici à 2022. Dès 2019, la subvention en dons-ONG mise en œuvre par l'AFD augmentera de 18 millions d'euros pour atteindre 85 millions, et le soutien aux dispositifs de volontariat sera porté à 20 millions d'euros.

Nous allons enfin augmenter de 5 % les crédits de coopération décentralisée pour les porter à 9,3 millions d'euros, dans la perspective d'un doublement à l'horizon 2022. C'est un relais d'influence majeur pour notre image dans le monde et un canal important d'intervention pour notre aide au développement, et pour la promotion et l'attractivité de nos territoires. Je compte en particulier sur les collectivités pour la mobilisation en faveur du développement de la zone Sahel et la préparation du sommet Afrique-France de 2020 consacré à la ville durable.

Au titre des leviers bilatéraux, Expertise France bénéficiera d'un soutien renouvelé de l'État, avec 36,6 millions d'euros incluant le transfert de la gestion des experts techniques internationaux. Canal France International, de son côté, recevra 8,2 millions d'euros.

Notre aide bilatérale inclut aussi les crédits humanitaires et dédiés à la gestion de crise qui augmenteront de 16 % pour atteindre 100 millions d'euros en 2019. Là encore, c'est un engagement que j'avais pris devant vous, qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle stratégie humanitaire française 2018-2022 et répond aux conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de février 2018 préconisant un accroissement significatif de l'aide d'urgence d'ici à 2022.

Dans le domaine de l'aide aux réfugiés, le Centre de crise et de soutien (CDCS) financera des projets portés par des ONG, notamment dans les domaines de l'aide médicale d'urgence, de l'accès aux services sanitaires de base et de l'amélioration des conditions d'hygiène. Les réfugiés syriens continueront à être une priorité de l'action du CDCS.

Notre action en matière de développement répond aussi à une logique multilatérale. Le Président de la République a rappelé à l'assemblée générale des Nations-Unies la détermination de la France à promouvoir un multilatéralisme efficace et responsable. Cela implique un soutien politique et financier important au système de développement et d'aide humanitaire des Nations-Unies. Notre appui en faveur des organisations internationales atteindra ainsi 194 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 29 % en un an. Nous renforcerons en particulier notre aide aux agences impliquées dans l'action humanitaire, que ce soit le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR), l'Organisation internationale des migrations (OIM) ou l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (en anglais UNRWA). J'ai ainsi annoncé la semaine dernière à New York que nous allons doubler notre aide en faveur de l'UNRWA pour compenser le retrait des États-Unis. Enfin, nous augmentons de 26 millions d'euros en 2019 notre

contribution au Programme mondial pour l'éducation, conformément aux annonces du Président de la République à Dakar.

Notre politique de développement se déploie selon une logique européenne : la moitié des crédits du programme, c'est-à-dire 878 millions d'euros, soit 28 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'an dernier, alimente le Fonds européen de développement, dont les objectifs sont d'éradiquer la pauvreté, de promouvoir le développement durable et d'intégrer dans l'économie mondiale les pays signataires de la Convention de Lomé et de l'accord de Cotonou. C'est de loin le plus gros poste budgétaire du ministère. Vous noterez la forte adéquation entre ces priorités et celles que j'évoquais tout à l'heure.

Pour fixer la trajectoire à long terme de cette augmentation de notre aide publique au développement, une nouvelle loi d'orientation et de programmation verra le jour. Elle vous sera présentée au cours du premier trimestre 2019, sur la base d'une consultation des parties prenantes et du rapport remis en août dernier par le député Hervé Berville, qui souligne notamment la nécessité de mettre en place une politique d'évaluation exigeante.

Simultanément, le président de la République a souhaité organiser autour de lui un conseil de développement, et j'ai pour ma part réactivé le conseil d'orientation stratégique de l'AFD, que j'ai réuni deux fois en moins d'un an alors qu'il ne s'était pas réuni depuis plusieurs années.

Deux rendez-vous majeurs auront lieu en 2019. D'abord, la présidence française du G7, qui comprendra un important volet développement. Dans la continuité de Charlevoix, nous porterons d'abord une vision engagée sur les enjeux liés à l'éducation, en promouvant le rôle de Paris comme *hub* mondial de l'éducation, ainsi que de la santé. Nous aurons aussi l'occasion durant cette présidence d'évoquer les enjeux de sécurité alimentaire ; une réunion ministérielle conjointe éducation-développement est envisagée, et les questions environnementales et climatiques ne seront pas oubliées. Nous nous plaçons dans la continuité de la présidence canadienne, mais en insistant avec détermination sur la lutte contre les inégalités, ainsi que l'a annoncé le président de la République dans son discours à l'assemblée générale des Nations unies.

L'autre rendez-vous majeur, c'est la tenue à Lyon, le 10 octobre 2019, de la prochaine conférence de reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les financements que nous y récolteront permettront d'assurer la mise en œuvre de la seconde partie de la stratégie du Fonds mondial pour 2017-2022.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur le ministre, pour ces éclairages, qui contiennent un certain nombre de bonnes nouvelles. Voyons s'ils ont convaincu nos collègues, tous soucieux de soutenir l'action de l'État visant à la présence et au rayonnement de la France à l'extérieur...

M. Ladislav Poniatski, rapporteur pour avis du programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Je voudrais d'abord remercier vos collaborateurs, Monsieur le ministre, qui ont répondu en amont à un grand nombre de mes questions, ajoutant des éléments à ceux fournis la semaine dernière par le secrétaire général du ministère.

Dans votre budget, il y a des gagnants et des perdants. L'aide au développement ou les missions de maintien de la paix sont incontestablement gagnantes. Le vrai sujet réside

toutefois dans la diminution de 10 % de la masse salariale, qui nous inquiète ici au Sénat, et qui inquiète aussi dans votre maison, Monsieur le ministre. Depuis que le Premier ministre l'a annoncé à l'occasion de la conférence des ambassadeurs, l'inquiétude n'a cessé de monter. Nous avons vu des ambassadeurs inquiets, d'autres furieux, d'autres encore quasiment humiliés. À chacun vous demandez de faire des efforts. Vous analyserez leurs propositions, mais qu'allez-vous en faire ? Qu'elles portent sur 2019, 2020 ou 2021, le compte n'y sera pas, et tous vous diront qu'ils n'arrivent pas à faire leur boulot correctement ! Et après ? Vous avez été un ministre de la défense sachant défendre ses soldats, saurez-vous défendre vos diplomates ? Et vous retournerez-vous vers le Premier ministre pour lui dire « monsieur le Premier ministre, je n'y arrive pas... » ?

Quel réseau international voulez-vous pour notre pays ? Diminuer la masse salariale de 10 %, c'est diminuer les effectifs, donc notre poids dans le monde, alors que les budgets des affaires étrangères de l'Angleterre et de l'Allemagne, ainsi que leur nombre d'ambassades et leurs effectifs, augmentent ! Si la taille de notre réseau international nous place depuis l'an dernier au troisième rang mondial – car après les Américains, les Chinois nous sont passés devant –, nous arrivons à rester devant l'Angleterre grâce à nos consulats. L'Angleterre et l'Allemagne ont cependant plus d'agents dans leurs ambassades et leurs consulats que nous ! Qu'allez-vous faire pour maintenir notre rang ?

Vous avez évoqué le plan de sécurisation : 100 millions d'euros sur deux ans, soit 50 millions d'euros par an. Mais pour sécuriser nos ambassades et nos lycées, il faut des recettes. Celle que vous mettez en face, c'est la vente de vos biens immobiliers. Le secrétaire général du ministère nous l'a dit : en 2019, elles ne rapporteront que 30 millions d'euros. Comment financer 50 millions avec 30 millions, et comment financer ainsi 100 millions en deux ans ? J'exprimerai dans mon rapport des inquiétudes sur ce plan de financement.

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Merci, Monsieur le ministre, pour vos réponses aux questions que M. Vallini et moi-même, rapporteurs pour avis du programme 185, allions poser...

Ainsi, les Alliances garderont leur indépendance : vous nous rassurez. Mais le budget de l'Institut n'augmentant pas, le niveau de service ne sera pas amélioré et la mise en place du plan en faveur de la langue française et du plurilinguisme sera fragilisée.

Le président de la République a souhaité que l'on passe de 350 000 à 700 000 élèves dans les lycées français à l'étranger, soit. Les élèves supplémentaires seront majoritairement étrangers, ce qui est très bien, mais il y aura tout de même des élèves français de familles à revenus modestes, éligibles à des bourses. Pour répondre à cette demande, les 105 millions d'euros, même augmentés à 110 millions grâce à la soulte, ne suffiront pas.

On nous dit que la mobilité des chercheurs de haut niveau est freinée par des problèmes d'obtention de visas, en dépit des souhaits du président. Est-il en outre toujours pertinent de rattacher la coopération scientifique à la coopération culturelle ? La science et l'innovation sont des enjeux d'abord économiques...

Quelles perspectives, enfin, pour la diplomatie économique, qui est devenue une mission à part entière du Quai d'Orsay ? Le rôle des ambassades sera-t-il réduit par la mise en place des guichets uniques dont parlait l'ambassadeur Lecourtier ? Est-ce un retour en arrière par rapport à l'élan donné à notre diplomatie économique en 2014 ?

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». – Ma première question portait sur l'aide à la scolarité, mais les services du ministère nous ont dit qu'elle serait garantie par la soulte.

Une autre question a surgi lors de nos travaux. Le Brexit rendra peut-être nécessaires des visas ou de nouveaux documents. Pour exécuter cette lourde tâche, il faudra peut-être des agents, aussi nombreux que tous ceux mis à disposition des consulats dans l'ensemble des pays... Nous aimerions, comme les nombreux Français qui se rendent à Londres tous les jours, être rassurés sur ce point.

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». – Quelles conséquences la réduction de la masse salariale aura-t-elle à terme sur notre réseau et notre stratégie d'influence ? Implique-t-elle un recours accru aux contrats locaux ? Bref, faut-il s'inquiéter pour le statut d'expatrié ?

Le président de la République a dit vouloir doubler le nombre d'élèves des lycées français. C'est une bonne chose, mais cela pose la question du nombre de bourses, de leur montant, et du barème, surtout si c'est la soulte qui les finance. Se garder une poire pour la soif, pourquoi pas, mais ce n'est pas une solution pérenne.

Je m'interroge également sur les aides sociales – leur enveloppe, leur barème – ainsi que sur le soutien au tissu associatif français à l'étranger (Stafe) depuis la suppression de la réserve parlementaire...

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis des programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». – Je me félicite de la volonté de rééquilibrer le budget de l'APD en faveur des dons : c'était une demande récurrente de notre commission.

Le triplement des autorisations d'engagement pour l'aide bilatérale permettra notamment à l'AFD de passer de 10,3 milliards d'engagement en 2017 à 14 milliards d'euros à l'horizon 2020, conformément à la feuille de route fixée par le gouvernement. Mais l'AFD est dans une situation complexe. D'abord, le risque pays se dégrade dans certaines zones géographiques prioritaires, comme la Turquie. Ensuite, l'agence atteint sa limite prudentielle « grands risques » pour certains de ses gros emprunteurs, tels les pays du Maghreb. Enfin, plusieurs pays africains emprunteurs s'approchent ou ont atteint le niveau de surendettement. Pour sortir de cette situation, l'AFD réclame qu'on étende son mandat à de nouveaux pays ; elle a obtenu satisfaction récemment pour les Balkans et elle multiplie ses efforts de prospection pour trouver des contreparties non souveraines. N'est-il pas préférable de ne financer que des projets nécessaires dont les pays en développement sont demandeurs ?

Vous avez dit vouloir faire évoluer la culture de l'évaluation, et nous partageons votre analyse. Ces nouveaux projets ne doivent-ils pas d'autant plus bénéficier d'une évaluation ? Nous savons que nous avons un retard en la matière, sur le Royaume-Uni en particulier.

Monsieur le ministre, vous êtes mieux placé que quiconque, compte tenu de votre parcours ministériel, pour connaître l'importance du continuum sécurité-développement. Une de ses composantes fortes était la mise en œuvre de projets d'expertise par Expertise France. Vous connaissez les turbulences de cet été. *Much ado about nothing*, beaucoup de bruit pour rien, comme aurait dit Shakespeare. Ou plutôt : beaucoup de bruit pour beaucoup de temps

perdu et un grand gâchis d'énergie. Le continuum sécurité-développement est impératif et Expertise France a fait preuve en quatre ans de sa capacité de gestion, notamment au Sahel. Nous serons attentifs à ce que vous pourrez faire, Monsieur le ministre, pour que les soubresauts de l'été dernier ne se reproduisent pas et que cette agence continue à jouir d'une certaine autonomie, car son action, complémentaire de celle de l'AFD, ne saurait se dissoudre dans celle-ci.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Merci d'avoir rappelé que j'avais défendu le budget de la défense à une époque antérieure. Merci aussi de constater que jamais le budget de l'aide au développement n'a été aussi élevé. Qui d'entre vous l'année dernière me prenait au sérieux lorsque j'annonçais des chiffres aussi élevés ? Ils sont pourtant au rendez-vous. J'avais annoncé une loi, vous l'aurez ; j'avais annoncé le rééquilibrage des dons par rapport aux prêts : c'est fait ; j'avais annoncé qu'on doublerait la part donnée aux ONG et qu'on atteindrait le chiffre de 10 % en fin d'exercice : c'est encore le cas. À chaque jour suffit sa peine. Constatons ensemble les progrès et laissez-moi un peu de travail pour la suite – si suite il doit y avoir.

La diminution de la masse salariale du ministère représente 13 millions d'euros, sur un budget de personnel d'1 milliard d'euros. Relativisons donc les choses. Certaines formations politiques promettaient lors des dernières élections présidentielles des baisses bien plus radicales des dépenses publiques. Nous sommes, pour notre part, dans une logique de maîtrise des dépenses publiques à laquelle le ministère participe, à son niveau. Ce n'est pas toujours simple, mais cette démarche de réorganisation nous permet de donner aux ambassadeurs un rôle nouveau, qu'ils devront assumer. Ils le réclamaient depuis longtemps : ils viennent de l'avoir.

C'est une manière de répondre à votre interrogation sur la sécurité. Nous allons hériter de 215 implantations physiques. Visitez les lieux : vous verrez que certains bâtiments, abritant des services qui ne dépendaient naguère pas du ministère des affaires étrangères pour des raisons historiques ou par volonté d'autonomie, sont devenus redondants. Nous allons gérer autrement ces bâtiments. Ce sont effectivement leur vente qui permettra, entre 2021 et 2025, de rembourser les 100 millions d'euros dont j'ai parlé. Nous sommes parvenus à ce résultat grâce à une relation assez tonique avec le ministère du budget. Mon souci principal est de dépenser ces 100 millions d'euros en réalisant les travaux de sécurité nécessaires. J'ai visité le site qui a subi un attentat à Ouagadougou l'an dernier : si les travaux n'avaient pas été faits, nous aurions eu des morts dans l'ambassade. C'est donc une nécessité absolue.

J'apprécierai la situation une fois que les ambassadeurs m'auront remis leurs rapports, mais je n'ai en toute hypothèse pas l'intention de toucher aux fondamentaux de notre présence dans le monde. Vous avez raison de dire qu'il faut être vigilant à ne pas passer derrière la Grande-Bretagne, qui remonte, c'est vrai, mais après avoir beaucoup baissé. Nous, nous avons gardé l'universalité de notre réseau, et il n'est pas question de revenir dessus, car c'est un atout majeur, notamment aux Nations unies. Je pense que nous pouvons relever en 2019 ce challenge de 13 millions d'euros : il est somme toute modeste, compte tenu des fonctions support que nous récupérons.

Oui monsieur Del Picchia, l'autonomie des Alliances est maintenue. Il y avait des risques, mais j'y ai mis bon ordre. Il y a 834 Alliances françaises dans le monde. Toutes ne sont pas homologuées pour certaines missions, mais il faut respecter les initiatives prises par les différents acteurs là où ils sont, qui participent de la présence de la France. L'Institut

bénéficie de 2 millions d'euros supplémentaires pour renforcer son action de diffusion de la langue.

L'an dernier, nous avons dépensé 105 millions d'euros pour les bourses à destination des élèves français. Nous n'avons pas besoin de budgéter 110 millions d'euros si 105 seulement sont dépensés. Toutefois, si d'aventure nous avons besoin de plus, le complément serait apporté. Les critères d'attribution des bourses sont fixés pays par pays, car on ne saurait fixer de règle au niveau national.

La coopération culturelle inclut la coopération universitaire. Il y a donc lieu, dans un souci de rationalisation et de cohérence, de maintenir ensemble les coopérations scientifique et culturelle.

S'agissant du rôle des ambassadeurs dans la diplomatie économique, il n'y a pas retour en arrière, mais marche en avant ! Pour améliorer la lisibilité du dispositif, qui est la préoccupation principale, nous confions aux régions la responsabilité du soutien des entreprises à l'international. Nous avons déjà signé cinq ou six accords dont un encore, récemment, avec la région Normandie. Ce qui manque en France, c'est la culture à l'exportation des ETI et des PME, car les grands groupes, eux, ont une logistique propre, qui facilite l'intervention directe du politique, le cas échéant. Des membres de Business France seront délégués auprès des présidents de régions, qui sont les mieux placés pour aider les petites entreprises. En aval, l'ambassade coordonnera l'ensemble, et désignera un acteur – qui pourra être Business France, une Chambre de commerce internationale, ou un autre acteur – pour accueillir nos entreprises sur place. Ancien président de région et désormais ministre fréquemment en visite sur le terrain, je sais bien que trop d'acteurs s'occupent de la même chose. C'est un travail de longue durée, que je mets en œuvre avec beaucoup de détermination car il est essentiel : je vous rappelle que notre déficit commercial est de 60 milliards d'euros.

Le Brexit nous préoccupe beaucoup. En cas de Brexit dur, une vingtaine de postes seront affectés dans les consulats si nécessaire. Nous souhaitons qu'un accord soit signé, mais en toute hypothèse, notre relation avec le Royaume-Uni va changer, ce qui nous oblige à nous adapter.

Monsieur Temal, l'action sociale reste inchangée. On ne peut définir des barèmes de bourses nationalement, car les situations locales sont trop disparates. Quant au statut des expatriés, il n'est pas remis en cause. La proportion entre expatriés et contrats locaux pourra varier, mais ces derniers restent nécessaires pour assurer notre permanence partout.

Comme l'a dit Mme Perol-Dumont, l'AFD doit évoluer et doit être plus vigilante à l'égard des pays à qui elle accorde des dons-projets. La priorité est donnée aux 18 pays d'Afrique et à Tahiti. Mais l'AFD n'est pas indépendante, et j'y veillerai.

Je regrette la situation qu'a connue Expertise France qui, à l'avenir, devra travailler en étroite collaboration avec l'AFD. Cela dit, sa création ne remonte qu'à 2014.

M. Christian Cambon, président. – C'est le Sénat – j'en parle en connaissance de cause, j'étais rapporteur ! – qui avait alors souhaité rassembler différents services pour créer Expertise France. Malheureusement, la résistance de certains a mis en échec cette entreprise, même si on peut imaginer que ce rapprochement avec l'AFD gomme, à terme, ces différences.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – L'idée était bonne. Effectivement, des résistances se sont exprimées. Mais nous devons davantage associer les ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de la justice à Expertise France. En outre, le rapprochement entre Expertise France et l'AFD sera réalisé en 2019. Ainsi nous pourrions assurer un continuum entre les actions militaires et l'aide apportée ensuite aux pays. Nous sommes en train de contractualiser sur ce point avec le ministère de l'intérieur.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous n'avez pas parlé de l'audiovisuel extérieur, sous-financé, alors qu'il est essentiel à notre politique d'influence à l'étranger. Ne pourrait-on utiliser une partie du budget de l'AFD ? L'audiovisuel extérieur concoure en effet à l'enseignement primaire, en Afrique notamment. De même, il permet de prévenir le terrorisme et d'œuvrer en faveur du développement durable.

La suppression des journées de défense et citoyenneté à l'étranger a été annoncée la semaine dernière. C'est totalement aberrant. À l'étranger, plus qu'ailleurs, il est nécessaire de tisser un lien entre le pays et nos jeunes, ce qui permet, par exemple, de prévenir le radicalisme. L'exécutif veut nous imposer un service national universel très onéreux alors que ces JDC ne coûtent quasiment rien. C'est une erreur fondamentale.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous avez annoncé la hausse globale de votre budget et notamment celle de l'APD. Mais à y regarder de près, tout n'est pas si rose. N'y a-t-il pas danger à dire que tout va mieux ? Bercy ne risque-t-il pas de continuer à vous demander des économies, d'autant qu'il vous impose de réduire votre masse salariale de 10 % ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Cette diminution ne sera complète qu'en 2022.

Mme Hélène Conway-Mouret. – C'est quand même une annonce inédite. Les ambassadeurs vont procéder à des coupes drastiques, ce qui va affecter la qualité du service public.

En outre, le ministère du budget a décidé qu'il ne garantirait plus les prêts de l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (Anefe). Huit établissements scolaires vont être affectés, dont ceux de Panama, de Varsovie et de Mascate. Votre ministère entend-il demander au Trésor d'accorder à nouveau cette garantie afin que les travaux indispensables puissent avoir lieu ?

Mme Christine Prunaud. – Nous sommes nombreux à nous inquiéter de l'avenir des Alliances françaises et de l'Institut français. Avec le président du groupe d'amitié France-Palestine, Gilbert Roger, nous revenons de Palestine et nous avons appris que l'Institut français de Naplouse était fermé. Le consul de France nous a accompagnés à l'Institut de Ramallah dont le budget est financé aux trois-quarts par l'Allemagne, la France se contentant d'en verser 25 %. Il est important de préserver ces instituts. Envisagez-vous de rouvrir celui de Naplouse ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez dit, monsieur le ministre, qu'en 2019, nous assisterions à des crises régionales à répétition et à la fin du multilatéralisme. Les quatre autres membres permanents du conseil de sécurité vont-ils accroître leurs contributions à l'ONU en 2019 ? Ces chiffres nous permettraient de nous comparer aux autres grandes puissances, alors que nous avons prévu une augmentation de 3,19 %. Nous demanderons également à Mme Parly de nous fournir ces données.

M. François Patriat. – Le budget dédié à la mission « APD » est conforme aux engagements du président de la République de faire de cette aide une priorité budgétaire du quinquennat et de passer à 0,55 % du PIB d'ici 2022. Cette augmentation est également conforme aux orientations du comité interministériel de la coopération internationale et du développement qui a lancé une réforme d'ampleur de notre APD. Ce message volontariste, envoyé à nos partenaires internationaux, conforte nos engagements en faveur du développement durable pris lors du Sommet des Nations-Unies en 2015 à New-York et du programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement.

Le changement climatique a de multiples effets sur tous les continents : c'est un défi de taille pour notre APD : 1,5 milliard sont destinés à l'adaptation au changement climatique, notamment en Afrique. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Richard Yung. – Nous nous réjouissons tous de l'augmentation des crédits APD.

Il est prévu d'affecter en deux ans 100 millions aux travaux de sécurité. Mais cette avance étant remboursable, il va falloir vendre davantage de biens immobiliers pour alimenter le CAS.

Je suis favorable au fait qu'Expertise France travaille en étroite collaboration avec l'AFD, car elle pourra étudier au mieux les appels d'offre. Quelles sont les évolutions à venir ?

M. Olivier Cadic. – Lors de mon intervention l'an passé, j'avais rappelé qu'il existait 495 écoles françaises à l'étranger. Or, il se crée environ 700 écoles anglaises et américaines par an. Je vous avais proposé de doubler le nombre d'écoles françaises en cinq ans et de le doubler encore en dix ans. Je me réjouis que le président de la République ait annoncé à l'Institut français le doublement du nombre d'écoles d'ici 2025 ou 2030, ce qui signifierait 40 nouvelles écoles par an. Combien d'écoles seront-elles créées en 2019 et en 2020 ?

M. Hugues Saury. – Mme Perol-Dumont a posé la question que je souhaitais poser et la réponse du ministre me donne satisfaction.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – France Multimédia s'inquiète de la réduction de 1,6 million de son budget. Nous réfléchissons à la manière de l'aider, mais je ne voudrais pas que l'augmentation de notre budget serve à compenser des baisses ponctuelles ici ou là. La vocation de l'AFD doit être respectée.

Je n'ai pas d'informations particulières concernant les journées citoyennes.

Il existe 500 écoles françaises à l'étranger et nous travaillons à en augmenter le nombre, conformément aux souhaits du président de la République. Nous voulons faire émerger de nouvelles écoles, y compris privées, mais toutes devront être homologuées pour faire valoir la qualité de l'enseignement dispensé. D'ici la fin de l'année, nous présenterons les orientations retenues.

Je ne dispose pas des chiffres que m'a demandés M. Vaugrenard, mais je constate l'importance que prend la Chine au sein du Conseil de sécurité et, de façon plus générale, au niveau diplomatique. Nous sommes très vigilants sur notre représentation à New-York car nous devons jouer tout notre rôle au sein du Conseil de sécurité.

L'Institut de Naplouse était peu fréquenté et les risques sécuritaires étaient majeurs, d'où notre décision de fermeture temporaire. Nous avons 27 agents du ministère des affaires étrangères dans les écoles françaises des territoires palestiniens.

Les engagements à venir de l'AFD seront 100 % compatibles avec les accords de Paris, monsieur Patriat. Le principe d'affectation spécifique dépend des accords avec les différents pays. Je pense notamment au projet emblématique de Saint-Louis du Sénégal.

Les lycées doivent pouvoir continuer à emprunter, madame Conway-Mouret. Nous ne partageons pas les conclusions de l'audit mené par Bercy : nous essayons donc de trouver rapidement une solution.

Le remboursement des travaux de sécurité se fera par la vente d'immeubles, monsieur Yung mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons bénéficié de 215 immeubles supplémentaires. Il nous faut surtout régler les questions de Bagdad et de Kaboul. Je crois que nous sommes parvenus à un bon compromis.

M. Christian Cambon, président. – En matière d'aide au développement, les engagements sont tenus. Nous sommes sensibles à la priorité donnée aux dons pour les dix-neuf pays.

Nous voulons vous mettre en garde contre l'importance grandissante de l'AFD. Le plan stratégique pour les cinq années à venir va nous être présenté : nous en reparlerons donc. Mme Perol-Dumont nous a quand même rappelé que l'Agence est à la recherche de nouveaux pays pour dépenser ses crédits, alors que votre ministère est contraint de faire des économies ridicules qui menacent le rayonnement de la France. Les documents qui nous ont été transmis sont muets sur l'indispensable évaluation. Comme l'a dit le président de la République, chaque euro dépensé doit être utile. Nous allons y veiller.

Notre inquiétude sur les moyens alloués à l'action extérieure de l'État est bienveillante. Nous voulons vous aider, comme nous l'avons fait lorsque vous étiez ministre de la défense. Dans une ambassade, la suppression d'un ou deux postes peut déstabiliser tout un service. Nous comptons sur votre ténacité pour faire en sorte que les moyens affectés au rayonnement de la France soient renforcés dès l'année prochaine. Rien ne sert de renforcer nos forces armées si notre diplomatie n'est pas à la hauteur. Nos contributions aux grands organismes internationaux ne sont pas dignes de la France et nous sommes montrés du doigt, notamment à l'ONU.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nos participations augmentent à nouveau dans différentes agences des Nations Unies : je pense à l'éducation, aux réfugiés et au fonds pour le Sida.

M. Ladislas Poniatowski. – Pour d'autres, ce n'est pas le cas.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Certes, mais nous remontons la pente.

M. Christian Cambon, président. – Nous devons faire rayonner la France.

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 18h30.

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 45.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

M. Olivier Cadic sur le **projet de loi n° 611 (2017-2018)** autorisant l'approbation de **l'accord** entre le Gouvernement de la République française et **l'Autorité européenne des marchés financiers** relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, *en remplacement de M. Olivier Cigolotti* ;

M. Jean-Paul Emorine sur la **proposition de résolution européenne n° 18 (2018-2019)**, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur **l'extraterritorialité des sanctions américaines**.

La réunion est close à 12 h 40.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons ce matin le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants. Je rappelle que ce texte est inscrit à l'ordre du jour du jeudi 25 octobre prochain dans le cadre de l'espace réservé du groupe Union centriste.

M. Olivier Henno, rapporteur. – C'est avec une fierté particulière que je présente le rapport sur la proposition de loi de Mme Jocelyne Guidez, fruit de son rapport de janvier dernier sur un texte ouvrant le don de jours de congés payés entre salariés, en faveur de proches aidants.

Un récent sondage le montre, cette question est une préoccupation largement partagée dans l'opinion publique : 40 % des Français ont entendu parler de la notion de proche aidant, en progression de quinze points par rapport à 2015 ; 23 % des sondés se disent aidants eux-mêmes, en hausse de six points ; 57 % des aidants déclarent s'occuper de proches en situation de dépendance due à la vieillesse, une augmentation de huit points ; et 31 % des aidants négligent leur propre santé et sont victimes de stress, de manque de sommeil, de douleurs physiques.

Le texte que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans la lignée d'un engagement parlementaire constant et indifférent aux clivages politiques. Il succède à la proposition de loi de notre collègue député Paul Christophe, devenue la loi du 13 février 2018, et à la proposition de loi de notre collègue député Pierre Dharréville. Ces textes ont pour préoccupation principale l'amélioration des conditions de vie des personnes dites proches aidants qui consacrent une partie de leur temps au soutien d'un proche, dont la perte d'autonomie rend nécessaire un accompagnement de tous les instants.

Il s'agit d'un public divers, discret et difficile à répartir en catégories nettes : c'est autant l'époux âgé qui soutient son conjoint, l'enfant qui accompagne son parent vieillissant dans la perte d'autonomie que le parent contraint de suspendre son activité pour s'occuper d'un enfant en situation de handicap.

On a d'autant plus de mal à les saisir qu'eux-mêmes mettent un point d'honneur à échapper à nos regards. Apportant à leurs proches le soutien sans faille que commande la simple solidarité du foyer, ils ne demandent pas de statut, de revenu ou de droits. Seulement que la société reconnaisse que, même si elle leur est naturelle, leur action ne va pas sans sacrifice.

Le rapport de Jocelyne Guidez avait dressé le panorama de la reconnaissance sociale de l'aidant, grande œuvre inachevée, et la présente proposition de loi, au terme d'un

long travail de préparation et d'auditions, s'emploie à combler les nombreuses lacunes de cette reconnaissance.

Le principal apport concerne l'indemnisation du congé de proche aidant. Cette mesure bienvenue ne pouvait plus attendre : une avancée sociale qui autorise le salarié à interrompre son activité professionnelle pour s'occuper à plein temps d'un proche sans aucune indemnité est évidemment insuffisante... Du reste, le taux de recours à ce dispositif est très faible.

La proposition de loi prévoit par ailleurs une réaffirmation des droits sociaux des proches aidants, en harmonisant les règles de majoration de durée d'assurance et d'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général. Il s'agit surtout de corriger les iniquités et disparités entre aidants, selon que la personne aidée est atteinte d'une perte d'autonomie liée à l'âge ou à un handicap.

Le texte comporte aussi une avancée importante en matière d'information et de reconnaissance de l'aidant comme un acteur majeur de l'accompagnement de la dépendance.

Les modifications que je propose touchent essentiellement la mesure principale : la création de l'indemnité du congé de proche aidant.

Voilà maintenant près de trois ans que le congé de proche aidant a été créé par la loi portant adaptation de la société au vieillissement, distinguant pour la première fois les droits ouverts aux aidants du régime juridique applicable aux personnes accompagnant des proches en fin de vie. Le congé de proche aidant a donc rejoint le congé de présence parentale et le congé de solidarité familiale au rang des congés sociaux. Contrairement aux deux derniers, il n'ouvrait cependant aucun droit à indemnité, diminuant fortement l'incitation à y prétendre.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit l'instauration d'une indemnité, dont le financement repose sur un principe original et innovant : le droit de tirage de l'employeur sur un fonds spécifique alimenté par une surcote portée à un niveau maximal de 1,7 % sur les primes de produits assurantiels. Nous en attendons un produit d'environ 200 millions d'euros, largement susceptible d'absorber le recours escompté.

Voilà qui, en première analyse, peut paraître incongru. Mais, à bien y réfléchir, nous examinons là un précurseur de ce que la réforme de la dépendance annonce sans le dire clairement, à savoir la mobilisation de ressources privées pour le financement du grand âge. Pour ma part, j'y souscris pleinement.

Les modifications que je vous propose d'apporter à ce dispositif sont de plusieurs ordres. Premièrement, il me semble préférable de calquer le financement de l'indemnité de proche aidant sur celui de l'allocation journalière de présence parentale, essentiellement dans un but de clarification et de simplification. Les publics de ces deux indemnités n'étant pas confondus, le risque de doublon se trouve donc écarté. Par ailleurs, je vous propose de circonscrire précisément la source du financement de cette indemnité, en la limitant aux encours des contrats de retraite professionnelle supplémentaire.

Un point me paraît capital. L'indemnité de proche aidant créée par cette proposition de loi ne doit pas se limiter au dédommagement d'une interruption d'activité

professionnelle. Elle est symptomatique d'un véritable changement dans l'accompagnement de la dépendance.

Alors que les pouvoirs publics font la promotion active du virage inclusif, de la désinstitutionnalisation de l'accompagnement et d'un maintien à domicile prolongé le plus longtemps possible, les financements indemnisant ces nouvelles formes de soutien à la dépendance ont pleinement vocation à se substituer à long terme au suivi médicalisé en établissement médico-social, dont il nous faut dépasser le modèle. C'est vers ces financements indemnitaires, concentrés sur l'aide humaine, qu'il nous faut aller, et non plus vers les financements forfaitaires de structures hyper-médicales, où la forme que prend l'aidant n'est plus que celle du soignant.

D'autres modifications vous seront proposées. J'en cite trois : à l'article 1^{er}, la précision du champ obligatoire de la négociation collective en entreprise, qui devra intégrer la conciliation de la vie personnelle et de la vie professionnelle de l'aidant ; à l'article 4, les modalités d'harmonisation d'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général de tous les proches aidants, quelle que soit la personne qu'ils accompagnent ou leur statut professionnel lorsqu'ils ont choisi d'interrompre leur activité ; enfin, à l'article 6, j'apporterai d'importantes modifications à l'information et à la reconnaissance de l'aidant par les traitements et systèmes d'informations de santé existants.

Aujourd'hui, l'autre grande difficulté, à laquelle les proches aidants se trouvent confrontés, concerne leur prise en considération par les professionnels de santé qui interviennent auprès de la personne aidée dans le cadre de son parcours de soins et de vie. L'article 6, enrichi des modifications que je vous propose, a vocation à permettre ce dialogue, tout en garantissant à l'aidant comme à l'aidé l'exercice de leur consentement mutuel. Je propose notamment qu'à titre dérogatoire la carte vitale de la personne aidée puisse contenir des informations nominatives relatives à son aidant. Par ailleurs, je propose de faciliter pour la personne aidée les modalités selon lesquelles elle peut nommer une personne de confiance, sans avoir à être hospitalisée ou accueillie en structure médico-sociale.

Vous le voyez, ce texte fait preuve d'une grande ambition.

Pour autant, malgré les indéniables avancées qu'il annonce, rien ne nous assure de sa prospérité. Permettez-moi à cet égard de vous faire part du profond étonnement que j'ai ressenti au fur et à mesure que se déroulaient mes auditions. Les principaux acteurs publics concernés par le sujet, dont les cabinets des deux ministres compétents, ont manifesté leur assentiment, voire leur enthousiasme, quant au contenu de la proposition de loi. Ils ont cependant réservé leur accord, au motif que sa potentielle adoption contrarierait le calendrier et le contenu des réformes d'ampleur annoncées par le Gouvernement pour l'année à venir et dont notre commission aura à connaître.

Nos intentions sont donc indéniablement partagées, mais nous sommes poliment invités à les contenir...

M. Alain Milon, président. – Ce n'est pas la première fois !

M. Olivier Henno, rapporteur. – ... puisqu'elles anticipent les volets relatifs aux aidants que la réforme des retraites, celle de la dépendance et l'évolution de l'accompagnement des personnes handicapées ne manqueront pas d'intégrer.

Je ne partage pas cette opinion. L'une des causes principales, à mon sens, des lacunes profondes, dont pâtissent les droits sociaux des aidants, est précisément cette habitude que les grands textes sociaux ont prise de n'en traiter que de manière incidente, subsidiaire et surtout disparate. Ce ne sont pas moins de quatre grands chantiers qui prévoient dans leur feuille de route d'aborder séparément le sujet des aidants. Quelle avancée des droits des aidants peut-on espérer d'une approche aussi dispersée qui, sans vision d'ensemble et sans coordination, ne manquera pas de rater sa cible ?

Le sujet mérite que nous nous en saisissions pleinement. Les aidants nous étaient jusqu'alors trop peu connus, trop peu identifiés pour être traités autrement que par le prisme des publics auxquels ils apportent leur appui. L'heure est venue de les considérer tels qu'en eux-mêmes et de leur consacrer la réforme que l'urgence de leur situation appelle.

Là où le Gouvernement maintient le séquençage - je doute pour ma part des résultats - la proposition de loi suggère que nous embrassions d'un seul regard une palette de droits nouveaux pour tous les aidants, leur offrant ainsi le seul vecteur possible de progrès.

Il serait particulièrement dommage qu'un texte qui recueille l'avis favorable, explicite ou implicite, de l'ensemble des acteurs publics compétents, ne trouve pas d'aboutissement pour de simples motifs d'opportunité calendaire. En se saisissant de l'opportunité que lui offrent les espaces réservés des groupes politiques, en conduisant un travail de longue haleine où tous les acteurs concernés, y compris le Gouvernement, ont été reçus et écoutés, en produisant un texte équilibré et raisonnable dont les dispositions sont de simple justice, le Sénat exerce pleinement son rôle de législateur.

C'est pourquoi je vous invite à donner à ce texte l'approbation la plus large, afin que la navette parlementaire puisse, dégagée de toute considération secondaire, faire de cette œuvre utile une œuvre effective.

Mme Jocelyne Guidez. – Je remercie vivement notre rapporteur pour son excellent travail, qui emporte mon plus grand soutien. En janvier dernier, je rapportais pour le compte de notre commission la proposition de loi sur le don de jours de repos pour les proches aidants. Comme vous vous en souvenez, le Sénat l'avait adoptée conforme.

Du fait de mon expérience personnelle, mais également des auditions que j'avais réalisées en vue de l'élaboration du rapport, j'avais l'intime conviction que nous devions poursuivre le travail pour compléter le dispositif adopté.

Je suis loin d'être la seule convaincue, vous l'avez constaté, les initiatives parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat ont été nombreuses.

Jusqu'à maintenant, elles ont malheureusement avorté. La proposition de loi de notre collègue Pierre Dharréville, qui faisait suite à la proposition de Paul Christophe, a été renvoyée en commission. L'amendement, que j'avais déposé à l'occasion de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et qui concernait l'obligation pour les branches de négocier sur l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des salariés proches aidants, a été censuré par le Conseil constitutionnel, qui a malheureusement estimé qu'il s'agissait d'un cavalier législatif. Je rappelle que nous avons adopté cet amendement à l'unanimité. L'Assemblée nationale avait conservé cet apport en dernière lecture, le Gouvernement donnant un avis défavorable à un amendement de suppression.

Cette liste, non exhaustive, témoigne d'une dynamique parlementaire forte et transpartisane.

C'est pourquoi, afin d'apporter des garanties de sérieux au Gouvernement, j'ai veillé à élaborer un texte pragmatique, innovant et sobre, qui prévoit notamment une indemnisation du congé de proche aidant financée par un fonds spécifique. Notre rapporteur a également travaillé en ce sens pour perfectionner et adapter le dispositif. Ainsi, nous sommes dans les meilleures dispositions pour que le Gouvernement voie dans ce texte une opportunité plutôt qu'une contrariété. Toutefois, le rapporteur ne devrait pas me contredire, le travail de persuasion est particulièrement délicat...

L'objectif de ce texte est simple : répondre enfin aux préoccupations des aidants et leur apporter le soutien nécessaire à la mission qu'ils assurent.

Au cours de mes travaux préparatoires, j'ai eu l'occasion de recueillir de très nombreux témoignages qui, éclairants, parfois poignants, ont confirmé mon intuition : il est urgent de s'occuper des aidants en tant qu'individus et de prendre enfin en compte leurs spécificités.

C'est pourquoi j'ai présenté un dispositif construit autour de la vie de l'aidant.

D'abord, l'identifier pour l'informer de sa qualité de proche aidant, des droits dont il dispose et des soutiens disponibles et pour lui permettre d'être reconnu à ce titre par le corps médical qui s'occupe de la personne aidée.

Ensuite, permettre aux salariés proches aidants d'être en mesure d'exposer simplement leur situation au sein de leur entreprise. Pour ce faire, la proposition de loi prévoit que les branches professionnelles négocient les termes de la conciliation entre vie personnelle et professionnelle de l'aidant.

Par ailleurs, étendre et indemniser le congé de proche aidant.

Enfin, décharger le proche aidant de questionnements sur l'assurance retraite, en simplifiant et uniformisant les droits sociaux entre aidants de personnes handicapées et de personnes dépendantes.

Les mesures de la proposition de loi sont centrées sur la vie des proches aidants et constituent des réponses logiques, pratiques et novatrices aux témoignages des associations et des proches aidants eux-mêmes.

Vous n'ignorez pas l'existence de ces situations. Parfois, la détresse existe ; non exprimée, elle est clairement perceptible. Certains d'entre nous en ont connaissance pour des raisons personnelles, d'autres ont pu observer cela à l'occasion de l'exercice de leur mandat. Ces situations sont malheureusement très communes et il est urgent d'agir.

Soyons clairs, les proches aidants n'exigent rien, ils n'en ont pas le temps ! Cette mission qu'ils endurent est un sacerdoce, dont ils ne se plaignent pas. Ils savent qu'ils sont les soutiens impérieux de personnes ne pouvant vivre sans leur présence. Et pourtant, cette mission est un poids qui devient parfois insupportable et qui aboutit à des situations d'une extrême gravité. C'est donc à nous de réagir, de prendre nos responsabilités, car les pouvoirs publics ne se substitueront pas à leurs actions.

Cette proposition de loi parle avant tout de la vie du proche aidant en tant qu'individu, et non comme le simple accompagnant d'un tiers. Le Gouvernement entreprend des travaux sur la dépendance et abordera de manière connexe le sujet des aidants. À l'inverse, dans cette proposition de loi, nous nous concentrons avant tout sur leur vie, nous leur devons bien cela.

La semaine passée a eu lieu la journée nationale des aidants. Présente à plusieurs événements, j'ai reçu de nombreux témoignages d'associations et de personnes intéressées. Notre démarche est soutenue, attendue, souhaitée de tous.

La proposition de loi initiale a tracé la voie, notre rapporteur en précise utilement les contours et je le remercie chaleureusement pour ses travaux d'une très grande qualité. Mes chers collègues, je vous fais également confiance. Nous pouvons nous retrouver unis pour soutenir un texte, dont chacun d'entre nous mesure l'importance.

Cette question dépasse d'ailleurs celle des aidants, il s'agit finalement de la société tout entière, car la pyramide des âges ne laisse pas de doute, les proches aidants seront de plus en plus nombreux. Nous nous apprêtons donc à apporter des solutions concrètes et réalistes à un enjeu social et sociétal majeur.

Nous pourrions imaginer des solutions encore plus novatrices, plus coûteuses, plus nombreuses, mais soyons lucides, ce texte apporte déjà de grandes avancées. Il s'agit d'adopter un texte sérieux, qui ne soit pas de l'affichage et qui constitue un véhicule législatif fiable et amendable par le Gouvernement.

Il y a urgence, le front doit être uni et la voix du Sénat doit être claire. C'est en étant rassemblés que nous serons entendus et que nous pourrons œuvrer utilement en faveur de ceux qui sont aujourd'hui largement ignorés, peu considérés et non accompagnés. Une proposition de loi est devant nous, elle est celle du Sénat ; j'espère que nous la porterons comme telle pour qu'elle devienne celle d'une France à la hauteur de la fraternité, à laquelle nous aspirons tous.

M. Philippe Mouiller. – Je salue cette initiative, qui tombe à point nommé, car il est nécessaire de reconnaître le rôle des proches aidants et de les accompagner, y compris sur un plan psychologique. Il est évidemment essentiel que le Sénat soit présent dans ce débat. J'aurais deux questions. En ce qui concerne l'indemnité qui est prévue par le texte, est-elle identique quel que soit le type d'accompagnement, quelles que soient les missions des proches aidants ? Par ailleurs, est-ce que le texte prévoit un droit à la formation pour les aidants ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Alors que le comité interministériel du handicap a été repoussé pour cause de remaniement ministériel, l'examen de cette nouvelle proposition de loi portant sur les aidants nous donne l'occasion de soulever les difficultés rencontrées par ces personnes, qui ont bien besoin d'être, à leur tour, aidées. Puisque le grand projet de loi promis par le Gouvernement n'arrive pas, il est tout à fait pertinent que les parlementaires se saisissent de cette problématique.

On estime à environ 8,3 millions le nombre d'aidants en France et ce sont majoritairement des femmes. La proposition de Pierre Dharréville avait lancé le débat au printemps dernier. Au regard du vieillissement de la population, il est temps de reconnaître le travail quotidien de toutes les personnes aidantes.

Dans le rapport remis par Dominique Gillot au Gouvernement en juin 2018, il est indiqué que, même si les données existantes sont peu fiables, certaines études estiment que le dévouement des proches aidants équivaut à une économie chiffrée entre 16 et 164 millions d'euros par an pour les finances publiques. Sans aidants, il n'y a donc tout simplement pas de politique d'accompagnement des personnes en perte d'autonomie !

C'est aussi une question de santé publique, car les aidants font régulièrement face à des situations d'épuisement, de « burn-out ». Le même rapport de Dominique Gillot démontre bien ce phénomène, tout comme une récente étude de la Ligue nationale contre le cancer.

Les aidants doivent donc être accompagnés et nous sommes en accord avec les propositions de ce texte, qui améliorera la qualité de vie des aidants, tout en leur permettant d'affronter avec moins d'angoisses leur vie professionnelle.

Mme Florence Lassarade. – Nous sommes tous confrontés à ces problèmes dans nos départements. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur votre proposition d'inscrire sur la carte vitale des personnes aidées des informations nominatives relatives à la personne aidante ?

M. Michel Amiel. – Monsieur le rapporteur, vous indiquez que « les financements indemnifiant les nouvelles formes de soutien à la dépendance ont pleinement vocation à se substituer à long terme au suivi médicalisé en établissement médico-social, dont il nous faut dépasser le modèle ». Je ne suis pas entièrement d'accord avec vous sur ce point. En effet, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les Ehpad, reçoivent aujourd'hui des personnes déjà très âgées – environ 83 ans –, si bien que le maintien à domicile, dont je soutiens évidemment le principe, ne peut pas se substituer en pratique à ces structures. C'est l'état physique des personnes hébergées qui entraîne la médicalisation importante des Ehpad.

En ce qui concerne le financement, vous proposez la création d'un fonds spécifique. Avez-vous chiffré le montant global qu'il pourrait atteindre ?

M. Olivier Henno, rapporteur. – Environ 200 millions d'euros.

M. Michel Amiel. – Cette mesure ne peut donc pas constituer un financement de la dépendance... Il ne s'agit pas de financer le cinquième risque, souvent évoqué et qui, à mon sens, ne peut relever que d'un système individuel obligatoire d'assurance privée.

Mme Laurence Rossignol. – Le processus de reconnaissance du statut de proche aidant a été enclenché depuis quelques années, mais il est vrai que nous n'avons pas encore atteint le niveau optimum de prise en compte et d'accompagnement. Cette proposition de loi contribue à ce processus.

Nous pourrions aussi évoquer une autre piste. Le code du travail prévoit un congé de trois jours non rémunéré par an permettant à un salarié de s'absenter si son enfant est malade. Nous pourrions étendre ce congé aux ascendants en situation de perte d'autonomie, d'autant que, souvent, les personnes concernées ne sont pas les mêmes.

Par ailleurs, ne serait-il pas intéressant de traduire cette proposition de loi dans un amendement qui pourrait être déposé sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le PLFSS ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – J’ai été infirmière à domicile pendant plus de trente-cinq ans et c’est aussi à ce titre que je soutiens cette proposition de loi. Lorsqu’une personne doit être aidée, il est évident que les relations entre elle et ses proches, ainsi que celles entre ses proches, deviennent plus difficiles en raison de la promiscuité et du caractère émotionnel de la situation. C’est notamment pour cette raison qu’il est important de prévoir des formations pour les aidants.

Par ailleurs, avez-vous consulté les conseils départementaux sur les mesures de cette proposition de loi ? Ces collectivités sont en effet amenées, notamment au travers de l’allocation personnalisée d’autonomie, l’APA, à traiter de ces questions.

Mme Patricia Schillinger. – Le Gouvernement prépare actuellement un vaste plan sur la dépendance, qui doit être présenté à la fin de 2019, et il me semble préférable de traiter ces questions de manière globale, plutôt que dans des textes éparpillés. Les situations sont très diverses ; souvent, les proches aidants sont eux-mêmes retraités et chacun constate dans sa vie personnelle que les dispositifs en vigueur ne fonctionnent pas très bien. C’est pourquoi le groupe La République En Marche s’abstiendra sur cette proposition de loi.

Mme Nassimah Dindar. – Il est vrai que le sujet est très complexe et les dispositifs multiples – ils relèvent de la maladie, du handicap et du vieillissement –, mais je ne partage pas ce qui vient d’être dit quant au calendrier et à la nécessité de regrouper les évolutions éventuelles dans une « grande loi ». Il me semble au contraire important d’adopter très vite des avancées à même de clarifier les droits existants et d’en créer de nouveaux.

Je rejoins les interrogations sur la nomenclature des aides prodiguées et le lien entre cette nomenclature et le financement. Il existe déjà différentes grilles de lecture, selon que l’on se situe dans l’APA, dans la PCH, prestation de compensation du handicap, ou dans les autres aides départementales.

Les personnes ont besoin d’être accompagnées et nous ne devons pas ajouter une complexité supplémentaire au système actuel. C’est pourquoi nous devons avancer pas à pas, comme le propose ce texte, sans attendre un éventuel projet global du Gouvernement.

M. René-Paul Savary. – Est-ce que le financement prévu concerne aussi les non-salariés ? Sont-ils concernés par le dispositif ? Par ailleurs, que se passe-t-il pour le proche aidant au moment où la personne aidée entre en Ehpad ? Comment se déroule pour lui la transition, en particulier en termes financiers ?

M. Guillaume Arnell. – Le législateur n’est pas là pour attendre les initiatives du Gouvernement ! Je n’ai pas hésité à cosigner ce texte, car je suis sensible à la détresse, à la solitude, à l’épuisement des aidants familiaux. Nous pouvons évidemment comprendre le calendrier gouvernemental, mais il ne doit pas nous empêcher d’agir.

La question de l’accompagnement des personnes en situation de dépendance est d’autant plus importante dans mon département que les places en Ehpad sont extrêmement coûteuses.

Le groupe RDSE apportera son soutien à cette proposition de loi, même s’il reste des questions en suspens, comme le financement.

Mme Laurence Cohen. – Le Gouvernement doit évidemment jouer son rôle, mais l’initiative législative appartient aussi au Parlement, qui doit pouvoir l’exercer pleinement.

Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, la question des proches aidants a été soulevée par notre collègue député Pierre Dharréville, qui a déposé, dès janvier 2018, une proposition de loi à ce sujet. Le texte que nous examinons aujourd’hui est très proche de celui déposé à l’Assemblée nationale et nous le soutenons, même si certains points peuvent encore être précisés.

Ce débat mérite d’être posé, parce que les proches aidants, qui sont souvent épuisés, ont vraiment besoin d’être soutenus et accompagnés.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Je remercie à nouveau Jocelyne Guidez d’avoir déposé cette proposition de loi et il n’est pas impossible qu’un groupe politique demande son inscription à l’Assemblée nationale.

M. Mouiller, nous avons fait le choix, par souci de clarté et de lisibilité, d’une indemnité identique, quelles que soient les missions des proches aidants. Les questions de formation sont en partie renvoyées aux négociations collectives.

Je partage largement les propos de Mme Grelet-Certenais sur les difficultés rencontrées par les proches aidants.

Mme Lassarade m’a interrogé sur la carte vitale. Nous avons beaucoup discuté de cette question durant les auditions, notamment lorsque nous avons rencontré les représentants de la CNIL. Ce dispositif, qui est simple et dérogatoire, permet d’intégrer des informations relatives à la personne aidante sur la carte vitale de la personne aidée, notamment pour accomplir des actes en son nom, comme l’achat de médicaments.

Comme M. Amiel, je connais la situation des Ehpad, mais je crois que nous pouvons encore retarder l’entrée de certaines personnes dans ces structures. Je crois aussi que la piste d’une assurance privée obligatoire est celle que nous devons emprunter si nous parlons du financement de la dépendance, mais tel n’est pas l’objet de cette proposition de loi.

En ce qui concerne la mesure évoquée par Mme Rossignol, je crois qu’elle relève d’abord de la négociation collective de branche. Nous n’avons pas prévu de l’inscrire dans la loi, mais le débat est intéressant.

Divers aspects liés à la formation, sujet évoqué notamment par Mme Bonfanti-Dossat, seront contenus dans le guide de l’aidant prévu à l’article 6 de la proposition de loi. Par ailleurs, nous avons bien auditionné l’Assemblée des départements de France, notamment pour faire le lien avec l’APA. Je souhaiterais toutefois préciser que le financement des structures de répit relève uniquement de l’APA 2, dont les montants distribués par la CNSA sont sous-consommés.

La question de calendrier soulevée par Mme Schillinger est récurrente sous la V^e République... Rien n’empêche le Gouvernement de reprendre une initiative du Sénat !

Monsieur Savary, l’indemnité prévue par la proposition de loi concerne exclusivement les salariés. En ce qui concerne la période de transition, au moment où la

personne aidée entre en Ehpad, je rappelle que nous parlons ici d'un congé ; la personne aidante est donc censée reprendre son travail, si les conditions ne sont plus remplies.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement COM-1 fait de la discussion du thème des aidants un sujet obligatoire de la négociation collective de branche, ce qui n'est pas prévu par le droit actuel et relève pourtant de la compétence naturelle de la négociation de branche. Il prévoit également que les modalités de mise en œuvre du congé de proche aidant figurent à la convention de branche à titre principal, et non à titre subsidiaire. En revanche, il retire le sujet des aidants des champs obligatoires de la négociation collective d'entreprise, afin de conserver à cette dernière une certaine souplesse.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Article 2

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement COM-2 propose de rétablir la capacité du salarié de décider de la fin anticipée de son congé de proche aidant. Par ailleurs, il rétablit la diminution importante des ressources du salarié au rang des causes de fin anticipée.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Dans un souci de lisibilité et de cohérence globale des dispositifs d'indemnisation des congés sociaux, l'amendement COM-3 calque le montant de l'indemnité de proche aidant sur l'AJPP, avec l'intégration du même plafonnement mensuel à 22 jours par mois.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement COM-4 clarifie l'assiette de financement de l'indemnité de proche aidant. Il mentionne explicitement l'article du code de la mutualité qui rassemble les contrats individuels et collectifs de retraite professionnelle supplémentaire. Il précise par ailleurs que d'autres sources de financement pourront venir abonder le fond.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'article 2 de la proposition de loi prévoit la suppression du nombre de renouvellements possibles du congé de proche aidant du champ de la négociation collective, ouvrant ainsi la possibilité d'un renouvellement illimité et d'un risque élevé de soutenabilité. L'amendement COM-5 suggère de revenir sur cette disposition.

L'amendement COM-5 est adopté.

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

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-10 est adopté.

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

Article 4

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement COM-6 se penche sur la question de l'affiliation obligatoire à l'assurance vieillesse du régime général des aidants travailleurs non-salariés et précise les modalités de leur rapprochement avec les travailleurs salariés éligibles au CPA. Outre quelques modifications de coordination, il s'agit notamment d'aligner la durée maximale d'affiliation sur celle d'éligibilité au CPA, à savoir trois ans.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Outre une correction de clarification, l'amendement COM-7 supprime les accueillants familiaux du dispositif d'affiliation pour les mêmes raisons que pour l'amendement précédent.

L'amendement COM-7 est adopté.

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

Article 5

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement COM-8 tire les conséquences de l'existence du dispositif visé par l'article 5 au sein de la loi pour un État au service d'une société de confiance. Il retient néanmoins le décret d'application de l'expérimentation du relayage pour les agents travaillant en établissement ou service médico-social public.

L'amendement COM-8 est adopté.

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

Article 6

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié, de réécriture, donne plus de cohérence au dispositif sans lui retirer son esprit initial. Pour des raisons de pragmatisme et de respect du principe de proportionnalité, il propose que l'identification de l'aidant figure au sein de la carte vitale, avec toutes les garanties ouvertes pour la personne aidante et la personne aidée.

M. Bernard Jomier. – J'avais cosigné cette proposition de loi pour apporter une solution, même partielle, à cette problématique importante. Cet amendement me laisse perplexe. Vous nous dites avoir sollicité l'avis de la CNIL. À mon sens, porter de nouvelles informations, même non médicales, sur la carte Vitale, n'est pas insignifiant. Cela revient à révéler des liens affectifs, ou autres, sur un support électronique qui peut être lu par d'autres personnes. Certes, il y a des garanties, mais j'estime qu'il faudrait approfondir les consultations, notamment avec les associations de patients et l'ordre des médecins, pour déterminer sur l'intérêt de cette mesure l'emporte sur ses inconvénients. Pour l'instant, je n'y suis pas favorable.

Mme Florence Lassarade. – Pourquoi l’aidant familial ne se signalerait-il pas comme tel sur sa propre carte Vitale ?

M. Olivier Henno, rapporteur. – Ces questions ont été soulevées lors des auditions, mais cette mesure repose sur le consentement des personnes intéressées – consentement qu’elles peuvent révoquer à tout moment. Elle semble donc une bonne solution, moins coûteuse de surcroît que la création d’une carte de proche aidant.

L’amendement n° COM-9 rectifié est adopté.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L’article 7 est adopté sans modification.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Intégration du thème des proches aidants à la négociation collective			
M. HENNO, rapporteur	1	Négociation collective de branche	Adopté
Article 2 Indemnisation du congé de proche aidant			
M. HENNO, rapporteur	2	Fin anticipée du congé	Adopté
M. HENNO, rapporteur	3	Montant de l’indemnité	Adopté
M. HENNO, rapporteur	4	Taxe sur les produits assurantiels	Adopté
M. HENNO, rapporteur	5	Renouvellement du congé	Adopté
Article 3 Majoration de durée d’assurance			
M. HENNO, rapporteur	10	Rédactionnel	Adopté
Article 4 Affiliation obligatoire à l’assurance vieillesse obligatoire			
M. HENNO, rapporteur	6	Durée maximale d’affiliation	Adopté
M. HENNO, rapporteur	7	Accueillants familiaux	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Expérimentation du relayage			
M. HENNO, rapporteur	8	Réécriture de l'article	Adopté
Article 6 Dispositions relatives à l'information du proche aidant			
M. HENNO, rapporteur	9 rect.	Réécriture de l'article	Adopté

Projet de loi de financement de la sécurité sociale – Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

M. Alain Milon, président. – J'ai plaisir à accueillir M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, qui vient présenter devant notre commission le rapport annuel de la Cour sur les lois de financement de la sécurité sociale. Pour cette présentation, M. Migaud est accompagné de M. Denis Morin, président de la sixième chambre, de M. Roch-Olivier Maistre, rapporteur général de la Cour, et de M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître, rapporteur général du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Cette présentation marque traditionnellement le début de nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Celui-ci devait être délibéré ce matin en Conseil des ministres et nous entendrons dès cet après-midi les ministres concernés avant de recevoir, à partir de la semaine prochaine, les dirigeants des différentes branches.

Le rapport de la Cour est toujours très riche d'enseignements. J'avais exprimé le vœu auprès de vous, monsieur le premier président, de voir ce rapport présenté plus tôt dans l'année, au cours d'une séquence consacrée à l'application de la loi de financement. J'ai cru comprendre que ce vœu pourrait devenir une perspective lorsque vous vous êtes exprimé devant l'Assemblée nationale au cours du printemps de l'évaluation. Je m'en réjouis.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je suis heureux de vous présenter aujourd'hui l'édition 2018 de notre rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport est établi chaque année dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement. Il accompagne aujourd'hui le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui est présenté aujourd'hui en Conseil des ministres et sera examiné sous peu par votre commission.

Institution-clé sur laquelle reposent la solidarité et la cohésion nationales, la sécurité sociale connaît depuis de trop nombreuses années une situation financière fragilisée. Les travaux que nous publions nous conduisent année après année à analyser la trajectoire des comptes sociaux et à formuler des recommandations pour parvenir à un équilibre durable de la sécurité sociale. C'est à cet exercice que nous nous sommes livrés cette année encore.

Le rapport que nous vous présentons formule trois constats. Tout d'abord, la sécurité sociale renoue – ou va renouer – avec l'équilibre financier, mais sa trajectoire financière doit être pilotée fermement afin d'inscrire cet équilibre fragile dans la durée. Deuxièmement, pour que cet équilibre soit durable, il convient de mobiliser beaucoup plus activement les marges d'efficience que recèle notre système de santé. Notre rapport fournit à cet égard plusieurs illustrations. Enfin, l'organisation et le fonctionnement de la sécurité sociale comportent en eux-mêmes d'importantes marges de progrès. La Cour en a, cette année encore, identifié quelques-unes.

Au travers de ces trois constats, la Cour exprime un message simple : pour que le retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale soit durable, il est nécessaire de remédier aux fragilités qui perdurent dans notre système de protection sociale.

Je commencerai d'abord par l'appréciation que porte la Cour sur la situation financière de la sécurité sociale.

S'agissant du déficit de la sécurité sociale, la France revient de loin. Depuis les années 1990, la sécurité sociale a accumulé plus de 280 milliards d'euros de déficits. En 2010, au plus fort de la récession économique, le déficit de la sécurité sociale a atteint près de 30 milliards d'euros. Depuis 2011, il connaît une réduction continue.

L'année 2017 confirme cette tendance. Le déficit agrégé de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est ainsi établi à 4,8 milliards d'euros, contre 7 milliards d'euros en 2016.

La Cour salue cette évolution bienvenue. Elle met toutefois en lumière quatre points d'attention moins favorables. Tout d'abord, si le déficit de la sécurité sociale se réduit, sa résorption est très progressive. Ensuite, le déficit 2017 du régime général et du FSV, s'il est globalement conforme à la prévision actualisée de la loi de financement pour 2018, a dépassé de 1 milliard d'euros la prévision initiale de la loi de financement pour 2017. Troisième constat, il existe des écarts significatifs entre branches. Cette année encore, l'assurance maladie et les retraites ont enregistré des déficits, de 4,9 milliards d'euros pour l'assurance maladie et de 1,1 milliard d'euros pour la branche vieillesse et le FSV. Dernière préoccupation, et non la moindre : la baisse du déficit de la sécurité sociale en 2017 est essentiellement attribuable aux effets d'une conjoncture économique favorable sur les recettes.

Par conséquent, le déficit de la sécurité sociale pour 2017 conserve une part structurelle élevée, que la Cour évalue entre 3 et 4 milliards d'euros. Or, tant que la sécurité sociale n'aura pas atteint un équilibre à caractère structurel, elle ne connaîtra pas d'équilibre pérenne sur la durée des cycles économiques, dans lequel les déficits de certaines années provoqués par une dégradation de la conjoncture sont compensés par les excédents des années où celle-ci est plus faste. C'est le seul moyen d'éviter que ne se constitue une dette sociale durable.

Précisément, c'est ce que la France n'est pas parvenue à faire dans les années 2000 : les déficits structurels se sont accumulés en période de croissance et les prélèvements ont été accrus à la suite de la récession de 2009, ce qui a pesé sur la reprise de l'activité. En raison des déficits, la dette sociale a augmenté de façon ininterrompue jusqu'en 2014. En 2017, nos concitoyens ont acquitté plus de 15 milliards d'euros de prélèvements sociaux pour rembourser la dette sociale et en payer les intérêts.

J'en viens à 2018. Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, présenté ce matin en conseil des ministres et dont les grandes lignes ont été annoncées le 25 septembre dernier, le déficit de la sécurité sociale atteindrait 1 milliard d'euros en 2018, soit une baisse de 1,2 milliard d'euros par rapport à la prévision de la loi de financement pour 2018. Cette nouvelle prévision prend en compte une accélération des dépenses sociales de 2,4 % et se fonde sur l'hypothèse d'une masse salariale aussi dynamique en 2018 qu'en 2017, c'est-à-dire en hausse de 3,5 %, malgré le ralentissement de la croissance économique.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit par ailleurs un retour à l'équilibre de la sécurité sociale en 2019, avec un léger excédent de 700 millions d'euros pour le régime général et le FSV.

On ne peut bien sûr que se réjouir de cette embellie, qui constitue une première depuis 2001. Mais, là-encore, elle doit être nuancée. L'assurance maladie conserverait en effet un déficit, certes ramené de 4,9 milliards d'euros en 2017 à 500 millions d'euros. Pour sa part, le déficit des retraites, FSV compris, se maintiendrait à 1,1 milliard d'euros.

Pour 2019 et les années suivantes, le Gouvernement indique vouloir réaliser trois objectifs concomitants : maintenir la sécurité sociale à l'équilibre, rééquilibrer ses relations avec l'État en faveur de ce dernier et éteindre la dette sociale maintenue à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Ces objectifs appellent deux remarques.

D'abord, s'agissant des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, comme la Cour l'a relevé l'an dernier, le redressement financier de la sécurité sociale a été principalement assuré par des hausses de prélèvements, ainsi que par la surcompensation par l'État du coût des allègements généraux de cotisations. Selon le projet de loi de financement pour 2019, cette situation évoluerait. Ainsi, les nouvelles baisses de prélèvements – pour ceux qui sont affectés à la sécurité sociale – seraient supportées par celle-ci. En outre, le coût de la transformation du CICE en allègements généraux de cotisations serait partagé entre l'État et la sécurité sociale.

S'agissant de la dette sociale, la Cour ne peut que souscrire à l'objectif d'une extinction complète. Cette dette s'est accumulée du fait des déficits enregistrés depuis les années 1990. Depuis 2015, la réduction continue du déficit de la sécurité sociale et les excédents croissants de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) conduisent à la réduire chaque année de plus en plus, de près de 15 milliards d'euros en 2017.

Selon les prévisions, la Cades achèvera en 2024 de rembourser les 260,5 milliards d'euros de dette sociale qui lui ont été transférés depuis 1996.

Au-delà, le projet de loi de financement pour 2019 engage le remboursement des 23,4 milliards d'euros de dette financés par l'Acos par des emprunts à court terme exposés au risque d'une remontée des taux d'intérêt. Il prévoit ainsi de réaffecter 5 milliards d'euros de recettes de CSG à la Cades entre 2020 et 2022 afin de lui permettre de reprendre au plus 15 milliards d'euros de dette. Les 8 milliards d'euros restants seraient amortis par les excédents du régime général et du FSV. Les transferts financiers vers la Cades et l'État viendraient contenir ces mêmes excédents aux alentours de 1 milliard d'euros à partir de 2020.

Vous l'aurez compris, la réalisation simultanée des trois objectifs annoncés par le Gouvernement est très tributaire de l'évolution de la conjoncture économique. Elle nécessitera un pilotage ferme de la trajectoire financière de la sécurité sociale et des efforts de maîtrise des dépenses dans la durée.

J'en viens à présent au second message formulé par la Cour : pour que le retour de la sécurité sociale à l'équilibre soit durable, il convient d'agir sur la situation dégradée de l'assurance maladie.

En dehors du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale que je vous présente aujourd'hui, la Cour a fréquemment l'occasion de travailler avec votre commission sur des questions de santé – comme sur beaucoup d'autres – et je m'en réjouis. En application de l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières, elle lui communiquera ainsi à la fin de cette année un rapport sur les centres hospitaliers universitaires (CHU).

Pour la huitième année consécutive, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a été respecté en 2017. Ces dépenses ont progressé de 2,3 %. Comme en 2015 et 2016, on observe toutefois un dépassement de l'enveloppe prévisionnelle de soins de ville, qui a atteint 600 millions d'euros.

À la différence des années précédentes, ce dépassement a été pour partie compensé par un fort ralentissement de l'activité hospitalière. Cette moindre activité, qui n'avait pas été anticipée, a contribué au respect de l'Ondam. Mais elle a un revers. En effet, les tarifs hospitaliers ont été fixés en fonction d'une prévision d'augmentation du volume d'activité des établissements de santé. Le fait que cette hausse ne se soit que partiellement produite a conduit à porter le déficit des hôpitaux publics de 439 millions d'euros en 2016 à 835 millions d'euros en 2017 pour leur budget principal.

Malgré le desserrement de l'Ondam à 2,3 % en 2018, puis à 2,5 % en 2019, afin d'accompagner le plan « Ma santé 2022 », l'objectif sera difficile à tenir. En effet, le cumul des augmentations de rémunérations accordées aux acteurs du système de santé – professionnels libéraux, établissements, fonctionnaires hospitaliers, fabricants de produits de santé – pèse sur l'évolution tendancielle des dépenses financées par l'assurance maladie.

Il résulte de ce que je viens de vous exposer qu'il est indispensable d'établir de manière plus rigoureuse les prévisions d'évolution tendancielle des dépenses et celles des économies nécessaires à la réalisation de l'objectif de dépenses. Ensuite, en cours d'année, il est nécessaire de mettre à contribution l'ensemble des secteurs de soins pour assurer la tenue de l'objectif de dépenses, y compris les soins de ville qui en ont été exemptés à ce jour. La Cour préconise ainsi d'instaurer une réserve prudentielle pour les dépenses de soins de ville, comme c'est déjà le cas pour les établissements de santé et les établissements médico-sociaux.

Au-delà du cadrage annuel des dépenses d'assurance maladie, c'est sur la structure même de notre système de santé qu'il faut agir. À cet égard, la Cour s'est livrée dans ce rapport à un exercice particulièrement riche de comparaison des évolutions récentes des systèmes de santé et de prise en charge des dépenses qui sont intervenues dans huit pays européens.

Plusieurs d'entre ces pays, tout particulièrement ceux affectés par la crise des dettes souveraines, ont été contraints de réduire la prise en charge publique des dépenses de

santé. Malgré une conjoncture dégradée, la France ne s'est pas engagée dans cette voie : la part des dépenses de santé socialisée par l'assurance maladie équivaut aujourd'hui globalement à celle de 2008.

Ce qui retient en revanche l'attention pour notre pays, c'est le fait que nos voisins ont réformé beaucoup plus en profondeur l'organisation des soins que nous ne l'avons fait. Ainsi, ils régulent plus fortement la médecine de ville en fonction d'objectifs de santé publique. Les médecins y prescrivent beaucoup plus souvent des médicaments génériques que chez nous. Souvent, le secteur hospitalier y a été restructuré plus en profondeur, qu'il s'agisse du nombre de lits ou de la hiérarchisation des missions des hôpitaux à l'échelle des territoires. Enfin, les données numériques de santé y sont souvent utilisées à grande échelle. En France, à l'inverse, la prescription électronique par les médecins en est encore à un stade expérimental et la généralisation du dossier médical partagé s'engage à peine.

En fait, ces comparaisons soulignent la nécessité d'améliorer l'efficacité de notre système de santé afin d'assurer sa soutenabilité sur le long terme. Pour cela, plusieurs leviers doivent être activement mobilisés. Je vais en présenter quatre.

À l'évidence, la prévention est le tout premier levier d'efficacité de notre système de santé. Notre rapport développe ainsi le cas des maladies cardio-neurovasculaires. Ce sont des maladies qui s'étendent : 4,5 millions de malades chroniques aujourd'hui, 8 % de la population française en 2020. Pourtant, cette situation n'a rien d'inéluctable puisqu'il est possible d'agir sur leurs principaux déterminants : le tabac, l'alcool, la mauvaise alimentation et la sédentarité.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a ainsi programmé une forte augmentation du prix du tabac, portant de 6,80 € à 10 € le prix moyen du paquet de cigarettes entre 2017 et 2020. La première augmentation d'un euro, intervenue en mars 2018, a entraîné une forte baisse de la consommation de tabac : le signal-prix a eu des conséquences heureuses.

Il importe de mener à terme ces hausses de prix et d'agir avec la même détermination sur les autres habitudes de vie qui favorisent les maladies cardio-neurovasculaires. À cette fin, la Cour préconise notamment un relèvement des impôts sur les alcools et les boissons sucrées.

Le deuxième levier qu'il convient d'actionner est celui de la qualité et de la sécurité des soins. Il s'agit de privilégier le mode de prise en charge le plus adapté à la situation des patients.

À cet égard, le mode ambulatoire, quand il est médicalement justifié, a des bénéfices démontrés. Pourtant, le virage ambulatoire de notre système de santé est inégalement engagé. À l'hôpital, les prises en charge de jour, sans nuitées, ont beaucoup progressé en chirurgie, tout en conservant un important potentiel de développement. Faute d'incitations tarifaires en ce sens, elles stagnent en revanche en médecine. Par ailleurs, les conséquences du virage ambulatoire sur les capacités hospitalières en lits tardent à se manifester.

Quant au basculement des prises en charge de l'hôpital vers la ville, il achoppe sur l'atomisation des professionnels libéraux de santé. La croissance continue du recours aux urgences – plus de 21 millions de passages en 2016, + 4 % chaque année environ – témoigne

de l'ampleur de l'effort d'organisation des soins de ville à accomplir. Ce sujet est bien connu de votre commission.

Comme le montre le cas des maladies cardio-neurovasculaires, améliorer la qualité des prises en charge à l'hôpital, c'est aussi remédier à la fragmentation de l'offre de soins. La Cour recommande à ce titre d'unifier le régime des autorisations sanitaires, aujourd'hui dispersées, de fixer des seuils d'activité pour les nombreuses activités qui n'en ont pas encore, de relever les seuils quand ils sont trop bas et d'appliquer effectivement les autorisations et seuils fixés.

Le troisième levier d'évolution de notre système de santé est une structuration mieux assurée du premier recours aux soins. Le rapport examine cette année la situation de plus en plus problématique que présentent les soins visuels.

Dès à présent, la répartition inégale des ophtalmologues sur le territoire pénalise nombre de nos concitoyens pour obtenir une consultation dans un délai raisonnable. A organisation inchangée, ces difficultés d'accès aux soins vont s'accroître.

Du fait des décisions de resserrement du *numerus clausus* et du nombre de places à l'internat qui ont été prises de la fin des années 1980 à 2010, le nombre d'ophtalmologues va beaucoup diminuer jusqu'en 2030. Avec l'augmentation de la population, la densité d'ophtalmologues va baisser encore davantage, de l'ordre de 20 % en moyenne. Le temps médical disponible par patient chutera encore plus.

Or, les réponses apportées à ce jour à cette pénurie croissante sont insuffisantes. La Cour préconise qu'à l'instar de ce qu'on voit dans d'autres pays, et notamment au Royaume-Uni, les orthoptistes et les opticiens, dont la démographie est dynamique, prennent davantage en charge une partie des tâches aujourd'hui assumées par les ophtalmologues.

Les orthoptistes pourraient ainsi assurer en toute autonomie les soins de premier recours, notamment les bilans visuels et les prescriptions d'équipements d'optique médicale. Les opticiens-lunetiers prescriraient des équipements d'optique en première intention, et non pas uniquement au titre de renouvellements.

Ces évolutions supposent bien entendu des garanties et des encadrements, notamment un approfondissement de la formation des professionnels concernés. Elles sont cependant capitales.

Le quatrième et dernier levier de modernisation de l'assurance maladie que présente ce rapport concerne la tarification de certains actes et biens de santé.

Pour s'en tenir aux soins visuels, la Cour relève un ensemble de surcoûts à remettre en cause, par exemple le niveau des prix des médicaments utilisés pour le traitement d'une pathologie répandue, la dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA) humide. Il est non moins impératif de réviser rapidement la nomenclature médicale des actes d'ophtalmologie pour prendre en compte les gains de productivité permis par le progrès des techniques.

Avant d'aborder la troisième et dernière partie de mon propos, je me permettrai une remarque supplémentaire s'agissant de l'avenir de notre système de santé. La plupart des orientations du plan « Ma santé 2022 », annoncé par la ministre des solidarités et de la santé, rejoignent des recommandations que la Cour a formulées dans de précédentes publications ou

dans son rapport d'aujourd'hui. La Cour suivra avec attention la mise en œuvre de ce plan – car, plus que le diagnostic, ce sont les actes qui comptent !

De manière générale, les faiblesses de notre système de santé et les évolutions qui permettraient d'y remédier font l'objet d'analyses convergentes. Vous les avez, pour beaucoup d'entre elles, également formulées dans vos travaux parlementaires. Et pourtant, les actes tardent depuis longtemps à venir.

Dans ses travaux – et ce rapport ne fait pas exception – la Cour souhaite ainsi exprimer une conviction forte : avant qu'il ne soit questions de moyens supplémentaires, c'est d'une refonte en profondeur de son organisation dont notre système de santé a besoin, au bénéfice de la prévention des accidents et des pathologies de santé et de la qualité des prises en charge.

J'achèverai mon propos sur un troisième et dernier constat, celui des marges de progrès qui demeurent dans l'organisation et le fonctionnement mêmes de la sécurité sociale. J'évoquerai successivement trois leviers qui sont présentés dans ce rapport : la réforme de la tarification des risques professionnels, l'utilisation de l'ensemble des apports de la déclaration sociale nominative et la réorganisation des missions des caisses de sécurité sociale de trois départements d'outre-mer.

S'agissant de l'amélioration de la santé au travail, la Cour a souhaité apporter sa contribution à la réflexion engagée par le Gouvernement et par le Parlement. Dans son rapport, elle s'est ainsi penchée sur la tarification des risques professionnels, c'est-à-dire la fixation annuelle des taux de cotisation d'accidents du travail et de maladies professionnelles que doivent appliquer les employeurs.

Les règles juridiques qui président à la fixation de ces taux de cotisation sont très complexes, et les processus de gestion qui concourent à les calculer et à les appliquer, particulièrement lourds. Pour autant, le mode de calcul des taux mutualise trop le financement des prestations imputables à des accidents du travail et à des maladies professionnelles, au détriment de leur prévention. La Cour invite par conséquent les pouvoirs publics à s'affranchir du statu quo et à fixer un cap clair en faveur de la prévention. Entre autres recommandations, elle préconise ainsi de relever fortement les taux de cotisation des entreprises dont la sinistralité est anormalement élevée dans leur propre secteur d'activité, de mutualiser le financement des maladies professionnelles différées au niveau des domaines d'activité concernés – et non plus dans le cadre interprofessionnel national – et de mettre fin aux avantages particuliers dont bénéficient certains secteurs.

Autre voie de progrès identifiée dans le cadre de ce rapport : la déclaration sociale nominative. La conception technique de cette déclaration mensuelle extraite des fichiers de paie et sa généralisation à l'ensemble des entreprises entre 2015 et 2017 ont été réalisées avec succès. Néanmoins, cet outil n'a pas encore tenu toutes ses promesses.

La Cour appelle ainsi à donner une nouvelle impulsion à ce chantier essentiel de modernisation. Il s'agit tout d'abord de rendre la DSN universelle, en lui intégrant les trois fonctions publiques ainsi que les déclarations qui en sont pour le moment restées à l'écart : déclarations sociales bien entendu, mais aussi fiscales, comme celle de la taxe sur les salaires.

Il s'agit aussi d'utiliser à grande échelle les données nominatives déclarées chaque mois par les employeurs afin d'améliorer le recours aux droits, d'assurer le paiement à bon droit des prestations et de lutter contre la fraude aux prélèvements et aux prestations.

J'aborderai en dernier lieu l'exercice de leurs missions par les caisses de sécurité sociale dans trois départements d'outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique.

Le contexte économique et social exigeant de ces trois départements pèse indéniablement sur les conditions d'exercice de leurs missions par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS), spécifiques aux DOM, et par les caisses d'allocations familiales. Toutefois, au-delà de ce contexte, la Cour constate que les résultats de gestion ne sont pas au rendez-vous dans trois domaines clé : le recouvrement des prélèvements sociaux, la conformité des prestations versées aux règles de droit et, pour certaines caisses, les délais de paiement des prestations.

La Cour préconise non seulement la mise en œuvre urgente de mesures de redressement, mais aussi une redéfinition des missions mêmes des caisses : recentrage des CGSS sur la gestion de prestations, création d'une Urssaf inter-régionale et mutualisations d'activités entre caisses, y compris avec les caisses métropolitaines. À l'évidence, une rationalisation des organisations internes s'impose également.

Pour conclure, je souhaite insister sur le fait que, si un retour prochain à l'équilibre financier de la sécurité sociale est désormais possible – pour la première fois depuis 2001 – ce redressement reste fragile et dépendant de la conjoncture économique. Il doit être un accélérateur de réformes et non l'inverse. Parvenir à un équilibre structurel et donc pérenne des finances sociales est indispensable pour éviter que ne se reconstitue une dette sociale au détriment des générations futures. Derrière l'aridité apparente des chiffres se cache en effet un enjeu essentiel dont vous êtes les garants : sauvegarder la fonction centrale de solidarité que remplissent les dépenses de sécurité sociale pour nos concitoyens.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Merci pour ce rapport, toujours très précieux à la veille du débat sur le PLFSS, et qui sera utile aussi pour l'examen de la loi sur la santé.

Vous insistez sur le caractère durable que doit présenter le redressement des comptes de la sécurité sociale, et sur la nécessité d'apurer la dette de l'Acoss et de la Cades dans les délais prévus. Le niveau des prélèvements prévus par l'État sur les comptes de la sécurité sociale vous paraît-il compatible avec ces objectifs ? Sont prévus un prélèvement d'1,5 milliard d'euros en 2020, un autre de 3,5 milliards d'euros en 2021, et des prélèvements de 5 milliards d'euros à partir de 2021... Cela n'empêchera-t-il pas l'extinction de la dette à court terme ? Vous publiez un référent préconisant de réformer la taxe sur les salaires, dont le produit finance la sécurité sociale. Le Gouvernement vous a-t-il fait part de ses commentaires ? Enfin, la Cour appelle à ce que la régulation infra-annuelle de l'Ondam concerne les dépenses de ville. Quels leviers vous semblent opportuns pour procéder à cette régulation ?

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss). – L'embellie qui nous rapproche de l'équilibre est conjoncturelle et, déjà, en termes de croissance, la France est en queue de peloton. Quand on voit le contexte international – fermetures de frontières commerciales, Brexit... – on ne peut que craindre un

effet négatif sur l'équilibre de la sécurité sociale. Le prenez-vous en compte dans vos anticipations ?

Persévérer finit toujours par aboutir : voilà trois ans que j'interroge le Gouvernement sur la nécessité de transférer les déficits cumulés de l'Acoss à la Cades. M. Eckert avait épuisé les autorisations données par le Parlement. La situation actuelle est mi-figue, mi-raisin : un transfert sur trois ans, mais pas intégral... Les 28 milliards d'euros de reliquat sont-ils liés à un déficit de trésorerie récent, ou sont-elles le résultat du cumul des déficits précédents ? Le Gouvernement prévoit un prélèvement sur la CSG – décidément bonne à tout ! – mais n'aurait-il pas été plus judicieux de recourir à la CRDS ? Le Gouvernement compte d'ailleurs, pour moitié, sur des excédents à venir. C'est risqué : les taux d'intérêt à court terme peuvent remonter, et rien ne garantit que la conjoncture reste bonne. Mieux vaudrait attendre de connaître des excédents. Lorsque le déficit global de l'Acoss sera gommé, il sera temps de diminuer les cotisations...

Mme Catherine Deroche, rapporteur (Assurance-maladie). – Vous préconisez comme sur l'Ondam hospitalier une réserve prudentielle sur les dépenses des soins de ville, dont l'enveloppe est systématiquement dépassée - et non en raison de transfert de la médecine ambulatoire, qui n'est pas encore si développée, mais à cause du vieillissement de la population et de la chronicisation de certaines pathologies comme les cancers. Dans la stratégie de transformation du système de santé, le volet modes de financement et de régulation mentionne, pour une gestion de l'Ondam plus transparente et rigoureuse, des mécanismes d'alerte par sous-objectif et un fond de lissage dans une vision pluriannuelle. Comment voyez-vous la mise en place ces outils ?

La Cour des comptes analyse de façon intéressante les expériences étrangères. Alors que tous les autres pays ont fait le choix d'un resserrement du panier de soins, la France choisit une réforme tendant au reste à charge zéro ou un « panier 100 % santé ». L'impact financier vous paraît-il maîtrisé ?

La filière visuelle est l'une de celles qui s'est le mieux organisée ces dernières années, même si des progrès restent à faire.

Sur la déclaration sociale nominative, le Président de la République disait hier aux start-upers que l'Urssaf est leur ami : partagez-vous ce point de vue ? Vous pouvez répondre à cette question... ou brandir un joker !

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure (Famille). – La branche famille n'a pas été évoquée ce matin, mais dans votre rapport de 2017 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, vous vous êtes livrés à une comparaison internationale des politiques familiales et à une évaluation des réformes conduites sous le précédent quinquennat. Les résultats sont indéniables, jugez-vous, mais la politique familiale « généraliste et aux ambitions multiples » laisse subsister des domaines où l'action pourrait être plus résolue, pour l'accueil des enfants en bas âge, pour résorber la pauvreté sévère, notamment des familles monoparentales, ou encore pour une meilleure prise en charge du coût du premier enfant. Les mesures présentées par Mme Buzyn vont-elles dans le sens de vos préconisations ?

Enfin, au dernier chapitre de ce rapport, vous évoquiez les caisses de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane, et proposez, au titre des mesures de redressement, une scission entre prestations et recouvrement, en créant une Urssaf interrégionale. Le diagnostic est-il

partagé par les directions et le personnel des caisses ? Une telle réorganisation ne provoquerait-elle pas de vives tensions sociales ?

M. Gérard Dériot, rapporteur (AT-MP). – La branche AT-MP est la seule excédentaire depuis plusieurs années : le rapporteur que je suis a des soucis de riche ! Quoi qu'il en soit, à taux de cotisation inchangé, les capitaux propres de la branche atteindraient 8 milliards d'euros en 2020. L'ajustement des cotisations à la baisse est-il inéluctable ? La part individualisée du taux liée à la sinistralité de l'entreprise est déjà largement minoritaire : la baisse doit-elle s'appliquer uniformément à toutes les majorations, ou sur certaines en particulier ?

Les dépenses relatives aux maladies professionnelles imputées au compte spécial sont importantes. Cela favorise-t-il la responsabilisation des employeurs ? Quels seraient les moyens opérationnels et juridiques pour garantir des procédures homogènes pour la recherche des responsabilités ?

Quant à la majoration des cotisations en cas de sinistralité très élevée, que vous suggérez pour améliorer la prévention, n'est-elle pas difficile à mettre en place dans le cas des petites entreprises, soumises à un taux collectif ?

M. René-Paul Savary, rapporteur (branche Retraites). – Les écarts entre la prévision et le réalisé sont considérables dans les lois de financement ces dernières années : en 2017, le déficit s'est établi à moins un milliard d'euros, contre 2,2 milliards prévus. Même chose pour 2018... Sur 2017, vous notiez que les transferts prévisionnels de recettes entre branches gonfleraient artificiellement les recettes de la branche vieillesse pour plus de 3 milliards d'euros à horizon 2020. Les déficits sont fluctuants : on arriverait à l'équilibre, mais quelle est la fiabilité des socles des branches, qui dépendent essentiellement de facteurs conjoncturels ? Pour la branche vieillesse, une partie des régimes de base dépendent de cotisations, donc de la masse des salaires ; le FSV, lui, reçoit des recettes qui dépendent des produits du capital, donc de la croissance. N'y a-t-il pas de meilleurs critères, conduisant à une évaluation plus fiable ?

M. Didier Migaud. – Le Gouvernement poursuit trois objectifs dans le PLFSS : maintenir la sécurité sociale à l'équilibre retrouvé, éteindre la dette sociale restée à l'Acoss, rééquilibrer les relations entre l'État et la sécurité sociale dans un sens plus favorable au premier. Dans le rapport de 2017 que vous avez cité, nous observions que les augmentations de prélèvements obligatoires depuis 2011 avaient été ciblées sur la sécurité sociale : 27 milliards d'euros entre 2011 et 2016. À cela s'ajoutaient une surcompensation d'allègements généraux de cotisations, 3 milliards à fin 2016. Car le gouvernement d'alors faisait du retour à l'équilibre de la sécurité sociale une priorité. Que la suite soit aujourd'hui un rééquilibrage des relations entre les deux peut se justifier - ce choix relève des politiques.

Le respect des objectifs est tributaire de la réalisation des prévisions de masse salariale et de croissance ; il exige un pilotage financier ferme et une maîtrise des dépenses en proportion des objectifs définis. En 2018, les deux derniers trimestres de 2018 devraient être meilleurs que les deux premiers et une croissance de 1,6 % est réalisable. Mais les incertitudes conjoncturelles, notamment au plan international, sont aujourd'hui plus élevées que dans le passé. Une réflexion s'impose donc sur les outils de pilotage financier de la sécurité sociale, afin que l'équilibre soit durable, au-delà des aléas de conjoncture et des réformes de structure. Nous avons recommandé de compléter le cadre rénové des relations financières État-sécurité

sociale, en élaborant des modalités de traitement des variations conjoncturelles, et en renforçant l'encadrement des possibilités d'endettement de l'Acoss.

Soit l'État compense les variations de recettes en modulant ses transferts ; soit des fonds internes sont créés pour y loger les excédents conjoncturels dans le but de lisser les variations de cycles. Quelle que soit l'approche, nous estimons prudent de prévoir un mécanisme de lissage.

La taxe sur les salaires, soit 14 milliards d'euros de recettes, fait l'objet de trois préconisations de la Cour. Nous proposons de réviser le mode de calcul, soit en maintenant le barème progressif, mais au-delà du Smic, et avec un taux proportionnel au temps de travail ; soit en optant pour un taux unique. Nous proposons aussi de revoir l'assujettissement des établissements publics nationaux sans activité lucrative et des organismes de sécurité sociale, sous réserve d'une stricte neutralité financière, afin de remédier à la circularité de la taxe, car elle est en grande partie acquittée par des entités financées sur des fonds publics. Et nous proposons d'utiliser exclusivement la déclaration sociale nominative pour déclarer et payer la taxe. Le Gouvernement a annoncé qu'il répondrait sur ces points : je vous transmettrai ses conclusions.

L'endettement de l'Acoss s'établira à fin 2018 à 23,4 milliards d'euros. Lui faire porter une part si importante de l'endettement social crée une situation de risque, s'agissant d'emprunts à court terme, donc à forte exposition à la remontée des taux - et celle-ci est à présent entamée.

Le PLFSS interrompt l'augmentation de la dette sociale à l'Acoss, ce qui va plutôt dans le bon sens, et favorise le retour à l'équilibre des branches pour la première fois depuis 2001. Il réaffecte à la Cades des recettes de CSG, pour financer la reprise de 15 milliards de dette sans allonger la durée de vie de la caisse d'amortissement. Restent donc au sein de l'Acoss 8,4 milliards d'euros non transférés qui seront remboursés grâce aux excédents. Cela est gérable en conjoncture économique favorable. En cas de retournement, il faudrait sans doute revoir le dispositif.

M. Denis Morin, président de la 2^{ème} chambre, Cour des comptes. – Sur la régulation infra-annuelle de l'Ondam, je veux indiquer qu'il y a eu différentes phases depuis 1996. L'objectif a été respecté en 1997, puis systématiquement dépassé en cours d'année, rebasé, dépassé à nouveau l'année suivante, et ce, jusqu'en 2010. Puis les gouvernements successifs ont considéré indispensable de respecter l'Ondam en cours d'exercice, pour la crédibilité financière du pays. Cependant, lorsque des dépassements ont été constatés sur la médecine de ville, ce sont les dotations au secteur hospitalier qui ont été gelées. Et la fixation des tarifs de la T2A a compris un coefficient prudentiel. Dans le rapport 2017, nous estimions nécessaire de modifier cette régulation, les déficits hospitaliers ayant atteint un record ; et d'inclure dans chaque sous-objectif des mécanismes de régulation. C'est évidemment plus difficile dans la médecine de ville, mais pas impossible ; il faut procéder profession de santé par profession de santé, par la négociation conventionnelle, avec des accords prix-volume. Il en existe déjà un pour les biologistes, il fonctionne bien et porte tout de même sur 25 milliards d'euros. Pour les généralistes, on pourrait parvenir à un résultat similaire en modulant la rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP) en fonction du respect du sous-objectif annuel de dépense. Il faudrait être capable de distinguer, au sein des soins de ville, une provision à débloquent lorsque le comité d'alerte se manifeste. Aux partenaires de négocier...

La trajectoire de la sécurité sociale dans les prochaines années dépendra bien sûr de la conjoncture. Passer d'un déficit de 8 milliards à un déficit de 30 milliards a pris deux ans ; mais il a fallu six ans pour faire le chemin inverse. C'est le jeu normal des stabilisateurs automatiques, dira-t-on : mais cela crée tout de même de la dette... Après 2024 et la fin de la Cades, comment gèrera-t-on une éventuelle réapparition de déficits ? Pour l'instant, les relations entre l'État et la sécurité sociale ont fait l'objet d'une approche paramétrique. L'an dernier, le premier a apporté à la seconde un montant supérieur au déficit, et il préempte par une clause de retour à meilleure fortune une partie des excédents futurs potentiels (1,5 puis 3 puis 5 milliards). L'approche systémique a été employée une seule fois, dans la loi pour 1994, lorsqu'a été voté le principe de la compensation par l'État de tous les allègements de cotisations. Notons que la performance française s'apprécie en prenant en compte le budget de toutes les administrations publiques, et les vrais enjeux se situent dans le niveau global de déficit (plus ou moins 3 % de PIB), et de dette (plus ou moins 60 % du PIB).

M. Cardoux a évoqué un possible relèvement de la CRDS. Augmenter l'impôt est-il une bonne ou une mauvaise chose ? Il ne m'appartient pas de le dire. Le Gouvernement a déjà fait le choix d'un transfert à la Cades, et d'une affectation de CSG vers la caisse d'amortissement. Les 8 milliards qui restent à l'Acoss seront financés par les excédents, lesquels dépendent de la conjoncture. Il n'est pas prévu d'imposition supplémentaire pour absorber la dette résiduelle.

La présentation du plan « Ma santé 2022 » comprend une note sur les mises en réserve au titre de la gestion prudentielle. Diverses approches sont possibles, la nôtre et celle développée dans la présentation du plan sont convergentes. Au Gouvernement et à la Cnam de décider les modalités de mise en œuvre...

Le panier de soins a subi l'impact de la crise depuis 2008 et nombre de pays ont eu plus de difficultés à se financer sur les marchés. Quant à l'Allemagne, elle a réduit le panier de soins et diminué la rémunération des acteurs de santé de 10 à 20 %, avec retour à meilleure fortune dans certains cas. La France a fait un choix différent, étendant le panier : peut-être la socialisation des dépenses de santé est-elle partie intégrante de notre pacte social ? La dépense a cependant cru de 700 millions d'euros, cela n'est pas négligeable pour l'assurance maladie.

Dans le rapport, nous évoquons l'insuffisance du nombre des ophtalmologues, elle a un impact sur l'accès aux soins, y compris de premier recours. « Ma santé 2022 » énonce la nécessité d'organiser la gradation des soins, la délégation de tâches, au-delà du traitement des pathologies oculaires, afin de dégager du temps de consultation pour les médecins. Dans certaines zones, les défaillances affectent jusqu'aux prises en charge d'urgence. Les disparités territoriales sont considérables.

Nous n'avons pas étudié dans ce rapport la politique familiale, mais nous y avons effectivement consacré l'an dernier deux chapitres très riches, avec des comparaisons internationales - nous en incluons de plus en plus fréquemment dans nos travaux, car elles sont éclairantes. Nous avons souligné combien les mesures de 2013, 2014, avaient resserré certaines prestations, renforçant l'équité de la redistribution. Nous analyserons dans l'avenir les mesures prises par l'actuelle ministre.

M. Didier Migaud. - Nous aurons l'occasion d'y revenir avec un plus grand recul.

M. Denis Morin. - S'agissant des caisses outre-mer, le choix d'une organisation institutionnelle particulière est ancien. On constate effectivement un problème de gestion dans les CGSS et les CAF. Les trois caisses que vous avez mentionnées concentrent 11,5 % des incidents de paiement, mais seulement 0,9 % des recouvrements. Nous avons donc proposé une caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de niveau interrégional. On nous a répondu que notre proposition ne pourrait être étudiée avant le terme des actuelles conventions d'objectifs et de gestion, soit en 2023... Nous avons le temps de la peaufiner ! Il ne faut pas minimiser les risques sociaux liés à l'inertie du système : dans les pensions versées par ces CGSS, une sur trois est d'un montant erroné, contre un ratio national de 1 pour 10.

Nous avons évoqué dans le rapport les excédents de la branche AT-MP, qui pourraient atteindre 6 milliards d'euros en 2020, pour préconiser non pas une réduction du taux des cotisations, mais la constitution de fonds de réserve pour les années de basse conjoncture. La branche cependant est gérée paritairement, c'est un des derniers lieux de paritarisme absolu...

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Du moins en apparence.

M. Denis Morin. – ...mais je pense que cette idée pourrait s'imposer auprès des gestionnaires. Nous appelons à corriger l'écart entre taux brut et taux net, 0,9 % et 2,34 % en moyenne, car les majorations sont appréhendées de façon très différente d'une caisse d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat) à l'autre, notamment pour les imputations au compte spécial du coût des maladies professionnelles. En corrigeant l'écart entre le taux brut et le taux net, l'accent pourrait être mis sur le troisième objectif des caisses, outre le financement et la mutualisation, la prévention...

Les accidents du travail, après une baisse durant plusieurs années, connaissent un palier, voire, comme dans le secteur médico-social, une hausse. Nous nous sommes sentis autorisés à nous interroger sur la pertinence du signal prix ; nous suggérons aussi de ne plus comptabiliser les AT-MP par établissement, encore moins par section d'établissement, mais par entreprise, ce qui est plus lisible. Le dispositif AT-MP français est détaillé sur 25 pages quand en Allemagne, il suffit d'un paragraphe... Nous aimons la complexité !

La signification des soldes de chaque branche s'est atténuée en raison de l'instabilité des règles d'affectation des différentes ressources entre les caisses. Le signal donné par le solde est pourtant parfaitement compris par les professionnels de santé ; il doit être honnête, calculé selon des règles stables. Il y a eu aussi les évolutions institutionnelles : le FSV a été créé en 1993, étendu, puis contracté, il pourrait être absorbé dans la branche vieillesse. Nous présentons toujours simultanément le déficit de la Cnav et déficit du FSV.

M. Yves Daudigny. – Merci de la qualité pédagogique de vos développements. Le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale est une bonne nouvelle, car la France était la seule grande démocratie à avoir laissé ainsi la dette sociale se creuser. Le résultat d'aujourd'hui est le fruit des actions engagées par le gouvernement précédent et poursuivies par l'actuel. Cependant pour la branche famille, nous n'avons pas de prévision de retour à l'équilibre ; et si certaines orientations du plan Santé font consensus, un point reste très sensible : la situation à l'hôpital. Les difficultés se répercutent sur l'ensemble des salariés ; les *burn-out* se multiplient. Nous sommes en outre, pour notre part, hostiles à la fin de l'indexation des pensions de retraite ou des allocations logement.

Votre rapport montre combien les résultats de 2017 et des années à venir dépendent de la conjoncture économique. Les prévisions internationales, pour le premier trimestre 2019, ne fragilisent-elles pas déjà le PLFSS que nous nous apprêtons à examiner ?

Un observateur des questions de sécurité sociale, dans un récent éditorial, dénonçait « un tsunami politique et social eu égard à nos traditions sociales » en matière de financement des dépenses sociales. Non-compensation d'exonérations de charges, prélèvements envisagés sur les excédents futurs... La stricte séparation entre budget de la Nation et budget de la sécurité sociale, depuis 1945, a été sensiblement infléchie ! Il y a eu la création de la CSG en 1991. Envisager à présent la non-compensation, c'est franchir une étape supplémentaire. J'y vois non seulement une source de fragilisation du financement de la sécurité sociale, mais aussi une menace pour son autonomie, même si cette dernière n'est peut-être plus qu'une illusion.

Vous évoquez des réformes de structure pour stabiliser l'équilibre dans l'avenir. Mais peut-on demander de nouveaux efforts de maîtrise des dépenses à l'hôpital sans mettre en danger l'accomplissement de ses missions ? La médecine de ville repose sur la pratique libérale : un mécanisme de régularisation est-il possible ? Il ne sera pas facile à mettre en œuvre...

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Dans la Stratégie nationale de santé 2018-2020, le Gouvernement a l'ambition de porter d'ici 2022 à 70 % le taux de chirurgie ambulatoire et à 55 % celui de la médecine ambulatoire, pour les séjours hospitaliers substituables. Nous en sommes aux balbutiements. Vous insistez sur la nécessité d'une tarification et d'un décloisonnement *via* les modes intermédiaires de prise en charge des soins, maisons de santé pluridisciplinaires ou soins à domicile. Tout cela est-il réalisable dans le calendrier prévu ? Et quelles sont selon vous les marges de manœuvre financières qui pourraient être dégagées ?

M. Michel Amiel. – Vous signalez un recul des maladies neuro-cardio-vasculaires. Il a été obtenu grâce à la prévention. La taxe supplémentaire sur le tabac et les alcools, en revanche, n'est-elle pas contre-productive, quand un paquet de Marlboro est vendu 3,70 euros sur internet ? Ne vaudrait-il pas mieux, pardon du jeu de mots, « mettre le paquet » sur l'éducation à la santé ? Une ligne budgétaire distincte, au sein de la prévention, serait une amélioration.

Le virage ambulatoire marque des avancées pour la chirurgie, remarquez-vous : oui, mais beaucoup moins en ce qui concerne la médecine. En ce second domaine, le transfert recoupe largement la dépendance : sont concernées des personnes qui ne relèvent pas de l'hospitalisation mais d'une prise en charge médicale lourde. Le décloisonnement ville-hôpital, on en parle depuis vingt ans, mais on a bien du mal à le faire progresser...

Qu'attendre des annonces sur une suppression du *numerus clausus* ? Le nombre de médecins formés augmentera à 10 000, contre 9 000 aujourd'hui. Il faut quinze ans pour qu'un médecin devienne opérationnel. Comment fera-t-on dans la phase de transition ?

Les inégalités territoriales dans l'accès aux soins ne concernent pas seulement l'ophtalmologie. Ne devrait-on pas instiller une petite dose de coercitif en matière d'installation ? Les professionnels de santé y sont certes hostiles, mais les élus locaux ont un autre point de vue...

M. Bernard Jomier. – Merci à la Cour des comptes pour ces pistes de solution, ces diagnostics, qui peuvent faire consensus. Le chef de l'État a annoncé une accentuation du virage ambulatoire. Votre analyse prospective m'intéresse : comment assurer cette transition sans investissement, si l'on veut éviter les désordres et les mécontentements ? Comment changer les comportements afin de réduire l'activité des services d'urgence des hôpitaux ? À moyens constants, quels effets attendre pour l'hôpital ?

J'avais signalé l'an dernier à Nicolas Revel, lorsque j'étais au conseil de surveillance de l'AP-HP, que les services les plus avancés dans cette évolution connaissaient une dégradation de leur situation financière. Quels moyens de coordination ? Quelle gestion de cette transformation ? Elle s'applique rapidement aux activités simples bien valorisées en T2A, non aux activités complexes et moins rémunératrices.

Je suis partisan de ce virage, tout comme de la dévolution et du partage des tâches. La filière visuelle est celle qui a le plus progressé dans sa structuration, avez-vous dit. Mais cette dernière ne s'est pas encore totalement déployée. Dans cette attente, vous écarterez complètement les ophtalmologues d'une partie de l'activité : or au moins 30 % des investigations médicales n'ont pas de rapport avec l'objet initial de la visite du patient ! Il faut pousser au partage des actes, mais en conservant au médecin la faculté d'intervenir.

M. Jean-Louis Tourenne. – Des dépenses décidées par l'État sont à la charge de la sécurité sociale. Suppression du forfait social, 450 millions d'euros, exonération d'heures supplémentaires, 2,5 milliards, remplacement du CICE par une exonération de cotisations... En tout, 10 milliards qui pèseront sur la sécurité sociale. Et qu'advient-il en cas de retournement conjoncturel ? Il est impératif de constituer des réserves et de s'intéresser à l'amélioration de la situation à l'hôpital.

Lorsque le Gouvernement envisage de ponctionner les excédents de la sécurité sociale, c'est un détournement de destination des cotisations sociales : elles financeront des routes ou des ponts ! N'y a-t-il pas d'obstacles juridiques à cette façon de revenir sur une tradition financière si ancrée ?

Le virage ambulatoire accroît la dette des hôpitaux, car il n'y a pas concomitance entre la diminution du nombre de jours d'hospitalisation et la réduction des moyens ; l'organisation ne peut s'ajuster instantanément. La dette s'accroîtra. Quant aux services spécialisés à domicile, sont-ils suffisamment dotés pour répondre à toute la demande ?

On affirme que le renchérissement du prix du paquet de cigarettes a diminué la consommation. Mais a-t-on la capacité d'évaluer le montant de la contrebande ?

Le droit pour les opticiens de réaliser des mesures mécaniques permettra à lui seul de réduire le délai d'attente pour un rendez-vous chez l'ophtalmologue, sept à huit mois en Ille-et-Vilaine ! J'ai présenté en vain, à mainte reprise, un amendement en ce sens ; cette année, il aura le poids de votre autorité...

Mme Florence Lassarade. – L'utilisation du matériel par les orthoptistes est aux frais des ophtalmologues, qui l'ont financé. Or un objectif de réduction de la rémunération des médecins est également annoncé. Je souligne aussi qu'à l'étranger, la rémunération des praticiens est une fois et demi supérieure à ce qu'elle est en France. Quant aux maisons de santé pluridisciplinaires, elles induisent me semble-t-il une hausse de la dépenses de médecine libérale : pourriez-vous nous éclairer sur ce sujet ?

Enfin, à l'hôpital, peut-on continuer à appliquer une tarification à l'activité quand on ferme régulièrement des lits, réduisant l'activité ? N'y a-t-il pas là une pente infernale ?

Mme Laurence Cohen. – Tout en évoquant certaines fragilités de notre système de sécurité sociale, vous nous avez précisé que la France revenait de loin en termes de déficit. Mais à quel prix !

Je rappelle que le groupe CRCE a voté contre le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, car ce sont toujours les mêmes « recettes » qui sont utilisées, notamment la réduction drastique des budgets – 4 milliards d'euros en moins pour la santé, dont 1 milliard dans les hôpitaux –, ce qui entraîne évidemment une dégradation de l'offre de soins. Fixer l'Ondam à 2,5 % est loin du compte, car tout le monde reconnaît que les besoins en santé augmentent naturellement de 4,5 % !

Les sénateurs du groupe CRCE ont organisé un tour de France des hôpitaux publics et des Ehpad – nous en avons visité plus de trois cents – et je peux vous dire que tous les personnels, y compris de direction, nous font part de leur stupéfaction devant l'évolution de la situation. Ils sont catastrophés !

Et on voit bien que ce que vous suggérez ne marche pas. Il suffit de regarder le niveau et l'évolution du déficit des hôpitaux, qui s'est élevé à 439 millions d'euros en 2016 et à 835 millions en 2017.

Il faut donc réfléchir à d'autres pistes, par exemple en cherchant des recettes nouvelles. Pourquoi ne pas supprimer les exonérations de cotisations patronales, ce qui permettrait d'augmenter les recettes de la sécurité sociale ? Pourquoi ne pas soumettre les revenus des dividendes à cotisations ? Pourquoi ne pas simplement appliquer la loi en matière d'égalité salariale entre les femmes et les hommes, ce qui représenterait des milliards d'euros dans les caisses de la sécurité sociale ? Ou pourquoi ne pas supprimer la taxe sur les salaires, qui pèse 4 milliards d'euros dans les budgets des hôpitaux ?

Le PLFSS pour 2018 est allé dans un autre sens : suppression des cotisations d'assurance chômage pour les salariés et des cotisations patronales jusqu'à 2,5 Smic, baisse des cotisations pour les travailleurs indépendants... Autant de recettes en moins pour la sécurité sociale !

Je terminerai par une question peut-être impertinente : la Cour des comptes est chargée de contrôler l'utilisation de l'argent public et d'informer les citoyens sur ces questions, ce qui est positif, mais qui contrôle la Cour des comptes elle-même ?

Mme Michelle Meunier. – Je partage le constat déjà évoqué d'un développement inégal de la médecine ambulatoire. Vous recommandez de développer les études médico-économiques afin de mieux évaluer l'impact financier du virage ambulatoire, c'est votre proposition n° 10. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ? Comment procéder ? Une initiative parlementaire allant en ce sens vous paraît-elle opportune ?

Mme Corinne Imbert. – Vous évoquez une préservation, en France, du niveau de prise en charge socialisée autour de 79 % du fait de réformes plus limitées que dans d'autres pays. Qu'entendez-vous par cette notion de dépenses socialisées, dans la mesure où l'organisation des systèmes de santé diffère selon les pays ?

M. Alain Milon, président. – Dans les hôpitaux, tant les activités de médecine, chirurgie et obstétrique, dites MCO, que les activités psychiatriques sont déficitaires, alors que les premières sont financées par la tarification à l'activité et les secondes par une dotation annuelle de financement. Quelle est alors la bonne formule ?

M. Didier Migaud. – Les hypothèses macroéconomiques pour 2019 sont plausibles et s'inscrivent dans le consensus des économistes, mais il existe naturellement des incertitudes. Par exemple, si le contexte international évolue, il faudra en tirer les conséquences. En ce qui concerne 2018, les risques sont maîtrisés. Plusieurs questions peuvent cependant être posées : le ralentissement constaté en 2018 est-il temporaire ou non ? Quel est le niveau de la croissance potentielle ? Comment augmenter ce niveau, qui se situe aujourd'hui autour de 1,2 %-1,3 % ?

En ce qui concerne les compensations de l'État à la sécurité sociale, la réponse est évidemment de nature politique. Il est clair que, jusqu'à présent, les différents gouvernements ont privilégié le redressement des comptes de la sécurité sociale par rapport à celui des comptes de l'État. Ainsi, l'augmentation des prélèvements obligatoires a été ciblée sur la sécurité sociale, ce qui a représenté 27 milliards d'euros entre 2011 et 2016. C'est bien l'État qui pilote les comptes publics et qui est responsable des engagements pris par la France au niveau européen.

De manière plus générale, je rappelle aussi que nous ne sommes pas dans un gouvernement des juges. La Cour des comptes formule des constats et émet des recommandations, comme nous le demande d'ailleurs le législateur. La Cour ne peut pas s'appuyer sur la contestation, par une partie des représentants du suffrage universel, des décisions prises par l'État.

Certes, il est facile de présenter la Cour des comptes comme un monstre froid, ce que vous n'avez pas fait, madame Cohen.

Mme Laurence Cohen. – Ce n'est pas ce que j'ai dit en effet, même si certains le pensent très fort...

M. Didier Migaud. – Nous sommes pleinement conscients des problèmes qui se posent en matière de santé en France, que ce soit à l'hôpital ou, plus généralement, pour l'accès aux soins. Ce sont justement ces problèmes qui justifient les réformes, mais il ne faut pas raisonner uniquement en termes de moyens. Parfois, augmenter les moyens ne résout pas la question posée.

Par rapport à d'autres pays comparables, la France a mené certaines réformes qui ont été positives et qui n'ont pas remis en cause l'accès aux soins ou la qualité. J'insiste, l'accès aux soins et la qualité peuvent se dégrader, si des réformes de structure ne sont pas mises en place. La Cour des comptes peut contribuer à la pédagogie nécessaire, mais il nous semble que le *statu quo* n'est pas souhaitable.

Qui contrôle la Cour des comptes ? C'est une question récurrente, dont la réponse est simple : le Parlement. C'est notamment le rôle des rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et des rapporteurs pour avis que les commissions des lois désignent sur les projets de loi de finances. Nous ne sommes donc pas « hors-sol » !

Je souligne d'ailleurs que, par rapport à d'autres pays comparables, notre budget est plutôt sous-doté : il s'élève à environ 80 millions d'euros, soit 1,25 euro par habitant.

Mme Laurence Cohen. – Il faut faire des économies...

M. Didier Migaud. – Nous en faisons ! Le contrôle des comptes publics ne mérite-t-il pas qu'on y consacre 1,25 euro par habitant ? À vous de décider ! Vous pouvez parfaitement supprimer la Cour des comptes...

Mme Laurence Cohen. – Ce n'était pas mon propos.

M. Didier Migaud. – Nous comparons régulièrement nos résultats à ceux d'institutions comparables. Et nous faisons auditer nos comptes par des organismes privés.

Le signal-prix a la même efficacité à l'étranger ; son effet sur la consommation de tabac et d'alcool est positif.

Nous n'avons pas proposé de réduire la rémunération des professions médicales. Nous disons simplement que d'autres l'ont fait. Dans plusieurs pays, les médecins sont mieux rémunérés qu'en France – parce que les médecins y acceptent des mesures de régulation plus importantes.

M. Denis Morin. – Il est possible de réguler la médecine de ville : le rapport fait plusieurs propositions en ce sens. Beaucoup de pays le font, et ce serait le moyen de sortir d'une régulation portant exclusivement sur l'hôpital.

Le fait que l'État ne compense plus, ou que certaines recettes disparaissent, ne doit pas nous faire oublier que les dispositifs en question doivent avoir un effet sur l'emploi. Les économistes disent que les baisses de charge ont créé entre 300 000 et un million d'emplois – autant de recettes pour la sécurité sociale. L'élément de fragilité n'est pas la non-compensation mais l'incertitude conjoncturelle.

En ce qui concerne le virage ambulatoire, les objectifs de « Ma santé 2022 » sont clairs. Nous montrons les très grands progrès en la matière faits par l'hôpital public – les cliniques privées étaient en avance – même si l'AP-HP est encore à la traîne. La mise en œuvre d'une incitation tarifaire en 2013-2014 avait aussi pour vocation d'aider à financer les coûts de transition. Ensuite, les coûts baissent. La mobilisation du corps médical a été aussi déterminante pour prendre ce virage ambulatoire. Vu le risque nosocomial, il vaut mieux rester à l'hôpital une demi-journée que trois jours !

L'éducation à la santé est fondamentale. Il est dommage que le Nutri-score n'ait pas été davantage développé.

Vous avez évoqué la dépendance, qui complique le virage ambulatoire. Une meilleure structuration du premier recours et la médicalisation des Ehpad sont plus importants, je pense, que la question de savoir s'il faut un cinquième risque ou non.

Comment la régulation se fera-t-elle sans numerus clausus ? La capacité d'accueil des internes est limitée ; cette régulation par les murs, pour n'être sans doute pas la meilleure, sera réelle.

Nous avons évoqué l'an dernier le conventionnement sélectif comme ultime recours. De nombreuses mesures incitatives ont été prises depuis. En particulier, la labélisation d'hôpitaux locaux de proximité crédibilise la gradation des soins.

Nous n'évacuons pas les ophtalmologistes mais nous proposons de donner aux orthoptistes et aux opticiens – sans oublier les quelque 3 000 optométristes, au statut mal défini – la capacité de prendre en charge des actes simples. La baisse du nombre d'ophtalmologistes jusqu'à 2030 soulève en effet un enjeu d'accès aux soins. Au Royaume-Uni, les actes simples comme le dépistage de la correction visuelle sont faits par une infirmière !

Si l'on considère que, dans les périodes difficiles, l'État a surcompensé, nous ne changeons pas de paradigme. Le principe de la prise en charge d'une baisse de prélèvements sociaux par la sécurité sociale, et d'une baisse d'impôts par l'État, est vertueux.

Les études ont montré qu'une forte augmentation des prix était le seul moyen d'agir sur la consommation de tabac. Bien sûr, il y a des effets de bord, mais les Douanes sont là pour cela ! Et, quand on sait que la surconsommation de tabac cause 70 000 morts par an en France, ces effets de bord passent au second plan. Outre l'effet-prix, il faudrait accentuer les messages de santé publique. Et nous plaçons pour une hausse des taxes sur l'alcool et les boissons sucrées.

Nous ne proposons pas de réduire la rémunération des acteurs de santé, mais de réguler certains éléments de la dépense qui leur correspondent si les objectifs ne sont pas atteints. La question du déport de certaines dépenses de la ville vers l'hôpital, ou inversement, est complexe. La Cnam a réalisé des études probantes sur le virage ambulatoire : il est un élément de déflation des dépenses sur tous les segments, avant, pendant et après l'hospitalisation. Nous sommes parvenus à la conclusion que le dérapage des dépenses de la médecine de ville n'est pas dû à l'amorce de ces transferts.

À Mme Cohen, qui propose une taxation sur les dividendes, je rappelle que la CSG est déjà assise sur tous les types de revenus, y compris le capital ; c'est pourquoi depuis 1998, tous les gouvernements ont basculé des prélèvements sur la CSG. Les exonérations de charges ont des effets controversés sur le volume des emplois, mais elles engendrent, c'est un fait certain, des recettes de sécurité sociale...

M. Didier Migaud. - La Cour recommande régulièrement de se pencher sur les niches fiscales, qui ont un impact sur les recettes. Les remettre en cause serait un moyen d'accroître les ressources, d'autant que l'efficacité n'est pas toujours vérifiée. On porte une attention moindre aux dépenses fiscales qu'aux dépenses budgétaires, alors qu'il y a là des marges de recettes.

M. Denis Morin. - Les travaux de la CNAM sur la médecine ambulatoire ne sont pas conclusifs, les nôtres non plus. Mais ils éclairent le débat sur le déport de charges. La CNAM, la Cour des comptes ou la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pourraient creuser encore la question - peut-être en collaboration avec des universités ?

La part des dépenses de santé socialisées est actuellement de 79 %. La part prise en charge par les complémentaires santé, 20 %, est importante. Le solde constitue le reste à charge. Les comparaisons internationales sont intéressantes. En Allemagne la part socialisée

est plus élevée, mais la régulation est également beaucoup plus forte : les professionnels de santé, lorsque l'enveloppe est dépassée, ne sont plus rémunérés ; et le reste à charge a augmenté ces dernières années.

Un dernier mot, pour faire remarquer au président Milon que tous les hôpitaux ne sont pas en déficit, or tous sont financés par la T2A...

M. Alain Milon, président. – Ou par la dotation annuelle de financement. Nous vous remercions pour ces travaux qui nous sont fort utiles dans l'examen du PLFSS.

Financement de l'accompagnement médico-social des personnes handicapées – Examen du rapport d'information

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je suis particulièrement heureux de vous présenter le fruit d'un travail de plus de neuf mois. Avec sept de nos collègues – notre président Alain Milon, Michel Amiel, Stéphane Artano, Daniel Chasseing, Nassimah Dindar, Michelle Meunier et Dominique Watrin – j'ai eu le plaisir de conduire un groupe de travail qui s'est donné pour mission de réfléchir au financement de l'accompagnement du handicap. Nos travaux, qui ont donné lieu à l'audition de plus d'une quarantaine d'organismes et de personnalités ainsi qu'à deux déplacements, aboutissent aujourd'hui à un ensemble de conclusions que nous avons souhaité les plus opérationnelles possible, même si certaines d'entre elles interrogent le modèle en profondeur.

Permettez-moi d'abord de rappeler les motifs qui m'ont poussé à proposer à notre commission la réalisation d'un tel travail. L'accompagnement des personnes handicapées poursuit depuis la grande loi du 11 février 2005 l'objectif de construire une société inclusive. Ces deux mots résument l'intention de nos pouvoirs publics d'adapter le monde aux spécificités que présentent les personnes handicapées, plutôt que de leur ménager des espaces réservés en marge du reste de la cité. L'ambition de notre travail ne pouvait faire l'économie de l'examen de cette hypothèse, qui contient tout l'esprit de nos politiques publiques du handicap.

Naturellement, nous y souscrivons. Nous nous joignons sans détours aux projets qui luttent contre les discriminations et brisent les tentations faciles du cadre aménagé, qui ne produisent que du repli et de l'exclusion. Nous ne perdrons néanmoins pas de vue, mes chers collègues, que le mouvement impulsé de la « désinstitutionnalisation », qui consiste à réclamer la fermeture de tous les lieux qui, même pour des motifs de protection, isoleraient les personnes handicapées du reste du monde, n'est pas sans quelques risques.

Ce postulat inaugural, qu'ont inspiré de nombreux acteurs associatifs auditionnés qui nous ont fait part de leur inquiétude face au ralentissement des créations de places, a fortement irrigué notre travail. J'en appelle, au long des pages du rapport que je vous présente, à la défense d'une désinstitutionnalisation raisonnée et maîtrisée. Ne mêlons pas dans une même condamnation l'établissement médico-social qui, par un accompagnement adapté, parvient à inclure la personne mieux que le milieu ordinaire ne l'aurait jamais fait de celui qui aggrave son isolement.

L'importance de ce préambule est d'autant plus forte que nous sommes engagés dans un profond changement quant à la dynamique créatrice de l'offre médico-sociale à destination des personnes handicapées. La période des plans nationaux de créations de places

semble avoir récemment laissé le champ aux stratégies nationales, terme désormais consacré, qui préfèrent le réaménagement et le redéploiement de l'offre existante à l'effort quantitatif.

Tout en accueillant favorablement l'ambition du Gouvernement d'œuvrer à des offres plus inclusives, maintenons notre vigilance sur une intention qui risque de se traduire in fine par une stagnation de notre offre, alors que les besoins n'ont jamais été aussi pressants. L'un des instruments de cette vigilance pourrait être le rôle accru des conseils départementaux, dont je rappelle que la loi prévoit explicitement le primat en matière sociale mais dont les prescriptions ne viennent bien souvent qu'en simple appui des directions définies par les agences régionales de santé (ARS).

De façon générale, notre travail nous a mené à dresser le constat d'une offre essentiellement descendante, traduisant sur le terrain des décisions prises parfois sans avoir pris ses réalités en compte. L'un des maîtres-mots de ce rapport vise à introduire un mouvement allant davantage du bas vers le haut, plus soucieux du lien entre le besoin du terrain et la décision d'implantation.

Une fois ces premiers constats posés, l'ampleur de notre sujet nous a conduits à poser le problème en deux temps. Il nous a d'abord fallu nous interroger sur les caractères de l'accompagnement et faire le point sur les nombreux chantiers engagés par le Gouvernement depuis quelques années, avant de nous pencher plus précisément sur les formes de son financement et les modifications à lui apporter, dans le cadre que nous nous sommes imposé de raisonner à budget constant. Je vous rappelle à cet égard que le financement du handicap représente un montant global de près de 30 milliards d'euros, dont 11 milliards au titre de l'Ondam médico-social, 11 milliards au titre de l'allocation de l'adulte handicapé (AAH) et 8 milliards au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH).

L'accompagnement tout d'abord.

Ce qui frappe en première analyse, c'est l'extraordinaire complexité d'un paysage où se mêlent de manière indistincte plusieurs missions, plusieurs personnels et plusieurs financeurs. L'écheveau complexe de l'offre médico-sociale à destination des personnes handicapées est à mon sens le reflet d'une incapacité, encore d'actualité, de véritablement désigner la nature de la politique publique du handicap. Politique de santé, politique de solidarité, politique de compensation. L'hésitation constante entre ces trois options s'est progressivement manifestée dans une offre dont les contours labiles achèvent aujourd'hui de brouiller l'analyse, et sont d'autant plus inquiétants qu'ils constituent encore l'unique déterminant des politiques publiques.

Voici plusieurs années que les Gouvernements successifs ont en effet pris conscience des écueils d'un modèle d'accompagnement qui se définit essentiellement par les formes que prend l'offre. Encore aujourd'hui, le principal déterminant d'une couverture territoriale suffisamment étoffée reste le nombre de places. Cet indicateur, dont on use pour mesurer les sur- ou les sous-dotations, restreint l'accompagnement à la qualification d'un établissement ou d'un service unique, et n'en traduit que très imparfaitement la pertinence.

Le pilotage par la place entretient par ailleurs un tropisme de la structure, et maintient d'importants cloisonnements entre acteurs de l'accompagnement, là où l'on souhaite au contraire introduire plus de fluidité et de porosité.

Les deux grands modes d'accompagnement que nous avons étudiés, le travail et le milieu médico-social, nous en ont montré de nombreux exemples.

Pour ce qui regarde le travail, j'avais eu l'occasion de relever devant vous, lors de l'examen du projet de loi portant sur la liberté de choisir son avenir professionnel, la rigidité de la tripartition entre milieu ordinaire, milieu adapté et milieu protégé. Bien que certains des amendements de notre commission aient à cet égard été retenus, le chantier reste entier. Les passerelles qui doivent permettre le passage d'un travailleur d'Esat vers une entreprise adaptée ou vers le milieu ordinaire sont insuffisamment développées et contribuent à la fixation de sphères professionnelles trop hermétiques.

Ces difficultés sont aggravées par la grande division des acteurs publics chargés de l'insertion et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées, que je propose de réunir dans un seul et unique service public de l'emploi dédié. La pluralité des acteurs et des financements, entre Pôle emploi, les Cap emploi, les Sameth et les missions locales, sont les symptômes d'une politique menée en ordre trop dispersé.

Par ailleurs, compte tenu des modalités de leur financement, j'estime urgent que soit posée la question de la nature des ESAT. Principalement financés par des dotations de l'assurance-maladie et par une garantie de rémunération versée par l'État, on ne peut faire reposer l'avenir de leur équilibre financier sur le dynamisme de leur budget commercial, surtout depuis que la loi a redéfini les modalités de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) dans un sens qui risque de leur être moins favorable. Leur vocation médico-sociale doit à mon sens être réaffirmée.

C'est d'ailleurs cet accompagnement médico-social qui mobilise actuellement le Gouvernement dans l'engagement du virage inclusif. On assiste petit à petit à l'éclosion de formules plus attentives au parcours de vie, plus respectueuses des spécificités de chacun : la réponse accompagnée pour tous (RAPT) en est l'exemple le plus connu, mais je pourrais aussi vous citer les pôles de compétences et de prestations externalisées (PCPE), dont le rôle est d'élargir en souplesse la palette des services disponibles dans un établissement, ou bien encore le développement de l'habitat inclusif récemment instauré par la loi ELAN.

Une vigilance doit néanmoins être maintenue sur l'activation des nouveaux outils gestionnaires dans lesquels on place, à mon sens, des attentes excessives. Il s'agit des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom) et des états prévisionnels de recettes et de dépenses (EPRD). De quoi s'agit-il précisément ? D'instruments budgétaires et juridiques mis à la disposition des gestionnaires de structures afin de faciliter la coordination des différentes entités qu'ils contrôlent. Les pouvoirs publics incitent fortement depuis 2015 à ce que les acteurs de l'accompagnement s'emparent de ces outils pour abattre les cloisons au sein des périmètres dont ils ont la gestion ; le risque d'une telle démarche, présentée comme l'un des ingrédients de la construction de parcours individualisés, réside dans la création de grandes filières d'accompagnement. Mal régulée, cette mesure aurait certes pour effet d'« abattre les murs » autour de la personne, mais ce ne serait en fait que pour lui substituer les parois d'un tunnel, qui la ferait passer d'établissement en établissement tout au long de son accompagnement.

C'est pourquoi je suis persuadé que le bien-fondé des Cpom et des EPRD reste étroitement conditionné à la précision du contenu que définissent les autorités de tarification et de contrôle. Il est certes très important que les gestionnaires disposent d'une liberté

d'administration la plus large possible, mais il faut que cette dernière soit assortie de directions opérationnelles très claires détaillées par l'autorité publique.

Je propose également que l'outil existant du groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), qui offre une couverture juridique intéressante pour encourager la coordination de différents gestionnaires, soit précisé afin de le rendre plus incitatif : les règles actuelles de son fonctionnement, qui favorisent excessivement les grandes structures par rapport aux petites, devraient être modifiées afin de diminuer les réticences de ces dernières à la coopération.

On voit bien, mes chers collègues, que toutes ces approches, essentiellement gestionnaires, n'indiquent pas de solution optimale en raison d'un défaut méthodologique de départ : conçues pour dégager les grandes lignes de l'accompagnement des personnes handicapées des rigidités de l'offre, elles n'en ont en fait que desserré l'étau sans le faire disparaître.

Le grand défaut de notre modèle se trouve davantage dans le recueil très insuffisant des besoins des personnes handicapées, qui devraient seuls guider la réponse que nous devons leur apporter. En la matière, les progrès sont beaucoup trop timides. La loi portant adaptation de la société au vieillissement (ASV) a jeté les bases d'un système d'informations intéressant, qui relie les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et permet ainsi que soient consolidés, au niveau national, les besoins exprimés afin qu'une véritable stratégie de réponse puisse en être déduite.

Plusieurs obstacles empêchent la réalisation de cet objectif. Au premier rang d'entre eux, la saturation des MDPH, qui est un phénomène que nous connaissons tous et qu'il est particulièrement difficile d'endiguer. Mais il y a, à mon sens, une autre entrave : les missions et l'équipement des MDPH ne les habilitent pas à porter un diagnostic circonstancié et territorialisé des besoins exprimés dans leur département. Elles ne sont là que pour rendre compte de la somme des besoins individuels qu'elles recueillent et qu'elles essaient de faire correspondre à une offre territoriale sur laquelle elles n'ont pas la moindre prise.

C'est pourquoi je suggère que soit créée une instance particulière, dont il me semble que l'intervention viendrait combler un vide important dont dépend une partie de la solution : une plateforme territoriale du handicap (PTH). Il s'agirait d'une structure territoriale dédiée, réunie à l'échelon le plus pertinent du bassin de vie, et réunissant l'ensemble des acteurs concernés par le parcours de vie d'une personne handicapée. J'entends par là notamment les acteurs du monde de la santé, du monde médico-social, les travailleurs sociaux, les services de l'État compétents en matière d'éducation et d'emploi, les bailleurs sociaux, les acteurs associatifs représentant les personnes handicapées, les acteurs de l'accessibilité, des transports, de la culture et du sport. Toutes ces personnes doivent pouvoir se réunir et évoquer dans la plus grande interdisciplinarité la coordination de leurs actions pour que le parcours des personnes soit optimisé et leur expression devra y être libre, collégiale et inventive.

Trois missions lui seraient assignées : après un recensement des besoins, la PTH livrerait le produit de ses réflexions aux instances décisionnaires locales et nationales qui, chargées du redéploiement de l'offre, disposeront alors d'une base quantitative et qualitative suffisamment dense et circonstanciée pour prendre les décisions d'autorisation et d'implantation suffisantes. Enfin, la PTH serait dotée d'une mission de contrôle afin de

s'assurer que le mécanisme descendant de la planification est atténué par une prise en compte des besoins du territoire. Dans le cadre de prérogatives de coordination et d'animation, cette instance assurerait le diagnostic territorialisé des besoins, qui est à mon sens la grande lacune de notre modèle.

Après l'accompagnement considéré pour lui-même, passons au financement. Loin de corriger les écueils d'un accompagnement qui procède essentiellement de l'offre, le financement a tendance à les aggraver. D'où la seconde urgence, à notre sens, que doivent traiter les politiques du handicap : redéfinir un modèle financier qui pérennise la rigidité des structures alors qu'on devrait attendre de lui qu'il encourage la fluidité des parcours.

J'attire votre attention, mes chers collègues, sur le souci qui fut le nôtre de proposer des pistes de réformes de financement à budget constant. Il s'agit moins pour nous d'enjoindre à de nouvelles sources financières que de pointer les économies d'échelle que ne manquerait pas d'entraîner une répartition plus pertinente.

Vous connaissez tous les grandes caractéristiques du financement de l'accompagnement du handicap. Le premier constat qu'il convient de dresser est celui de la présence d'un nombre important de financeurs, dont la compétence ne s'explique pas toujours par des motifs rationnels. L'assurance-maladie assure le financement intégral de toutes les structures accompagnant les enfants handicapés, mais n'assure que le financement partiel de celles qui accompagnent les adultes handicapés, à l'exception des MAS. Le relais est alors assuré par le conseil départemental.

À côté de cet accompagnement par la structure, le conseil départemental assure le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH), versée aux enfants comme aux adultes, et qui permet de financer ce que la structure ne peut apporter, à savoir les aides humaines, les aides techniques et les aides d'aménagement du logement et du véhicule. Ajoutez-y l'allocation de l'adulte handicapé (AAH) versée par l'État, les aides éventuelles au logement versées aux locataires, les crédits d'impôt et les fonds mobilisés par l'Éducation nationale pour la rémunération d'accompagnants scolaires...

Ce qu'il faut, c'est faire découler l'ensemble de ce financement d'un principe simple : dans la mesure où la société a décidé de prendre le virage inclusif et de construire des parcours les plus proches possibles des besoins exprimés, il est logique que le financement de ces parcours soit le plus individualisé possible.

Première idée : la clarification du financement des structures. Ces dernières doivent être concentrées sur l'accompagnement médical et paramédical de la personne et ne doivent réserver l'accueil permanent qu'aux cas les plus complexes. Leur financement par dotation globale peut donner lieu à des conflits d'interprétation selon les territoires entre l'agence régionale de santé (ARS), qui finance les structures de façon globale pour assurer l'ensemble des actes médicaux nécessaires à l'accompagnement, et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), qui remboursent les actes non assurés par ces structures et que les familles sont parfois contraintes de solliciter. Pour que ces conflits cessent et que la nature exacte des missions que doit remplir une structure médico-sociale d'accueil soit désormais claire pour tous ses résidents, des mesures réglementaires doivent être prises.

Réitérant une position affirmée depuis plusieurs années, et par ailleurs largement partagée par tous les acteurs publics, nous en appelons également à la fin des structures

cofinancées par le conseil départemental et l'agence régionale de santé, dont le modèle engendre de nombreuses complexités et contribue à la rigidification de l'offre.

Le Gouvernement avait franchi un pas important dans le sens d'une clarification des financements, en lançant le projet Serafin-PH. Cette démarche a soulevé, au moment de son initiation, de très importants espoirs dont je crois comprendre qu'ils sont actuellement retombés. En effet, les premières restitutions des travaux trahissent la persistance d'un paradigme de l'offre qui aboutirait, à mon sens, à la construction de parcours stéréotypés reposant sur un socle sanitaire et paramédical étoffé mais négligeant leur nécessaire dimension socio-éducative ou purement sociale. Là encore, notre vigilance doit être maintenue, car c'est du modèle tarifaire à venir de nos structures médico-sociales dont il est question.

Enfin, permettez-moi d'évoquer le sujet des financements privés, qui sont rarement sollicités pour des raisons essentiellement culturelles et historiques. Il ne me paraît pas envisageable de les maintenir plus longtemps à distance. Pour viabiliser financièrement des parcours dont on peut légitimement penser qu'ils seront plus coûteux parce que plus qualitatifs, il faut aller vers davantage de partenariats public-privé (PPP).

Deuxième idée : une réforme en profondeur de la PCH est nécessaire. Cette dernière doit être profondément simplifiée et devenir le principal appui financier de toutes les dépenses d'accompagnement non médicales de la personne handicapée, essentiellement les aides humaines et des aides d'aménagement du logement et du véhicule.

Les aides techniques, qui relèvent actuellement de la PCH alors que leur vocation est essentiellement médicale ou paramédicale, devraient à mon sens être financées par l'assurance maladie. Un financement assuré par l'ARS ne manquerait pas de contrer le problème durable et persistant du reste à charge lié à l'achat de matériel spécialisé. Pensez que pour un fauteuil électrique de 25 000 euros, c'est en moyenne près de 5 500 euros de reste à charge net qui découlent de l'achat d'un fauteuil roulant électrique ! Les raisons de tels montants sont connues et sont essentiellement imputables à l'incapacité des financeurs et des usagers français à accéder à une information complète et fiable, donnant ainsi aux fabricants et aux distributeurs une position de force.

C'est pourquoi il me paraît indispensable d'introduire une intermédiation publique entre le fournisseur de l'aide technique et la personne handicapée demandeuse, afin de diminuer l'asymétrie d'information potentiellement dommageable à cette dernière. Dans un tel cadre, un financement national me semble beaucoup plus adapté qu'un financement départemental.

Les frais de transport, dont on connaît la complexité, sont la principale manifestation de l'ubuesque duel de financeurs auquel peuvent se livrer l'assurance-maladie et le conseil départemental, avec la personne pour victime.

Il est donc urgent et essentiel d'apporter de la clarté et de la rigueur dans les attributions financières de chacun, comme le suggère le tableau qui figure en annexe au rapport. Nous avons tenté d'y faire figurer l'ensemble des situations financières auxquelles l'accompagnement d'un enfant ou d'un adulte handicapé peut donner lieu. Lorsque la personne est accompagnée par des services, dans la logique inclusive du parcours, le nombre de financeurs intervenants augmente inmanquablement et nécessite que soit rigoureusement appliqué un strict principe de financement unique : à l'ARS le médical et le technique, à la

PCH l'humain et l'aménagement du logement. Ce même principe trouvera plus facilement à s'appliquer dans le cas d'une admission en établissement, où la dimension médicale commanderait le financement prioritaire de l'ARS.

Voilà, mes chers collègues, le résumé d'un travail dont j'espère qu'il saura inspirer les chantiers en cours et à venir d'une politique qui a tout à réinventer. Les quarante propositions détaillées figurent en annexe au rapport. Certaines transcrivent des ambitions partagées, dont il importe maintenant qu'elles soient réalisées.

Je vous remercie.

M. Jean-Marie Morisset. – Notre collègue a effectué un travail remarquable de recensement des différents acteurs et circuits de financement.

Je partage le constat du rapporteur s'agissant de la nécessité de clarifier les compétences des différents acteurs. Je ne suis pas pour autant certain que la création de plateformes territoriales aille dans le sens de la simplification. Il me semblerait préférable de clarifier les missions des MDPH.

Par ailleurs, du fait du redécoupage régional, les ARS ont vu leur ressort territorial s'élargir. Dans ces conditions, on peut craindre que les allocations de ressources ne soient pas en lien avec les diagnostics posés au niveau des territoires.

Enfin, il me paraît difficile d'apporter une réponse satisfaisante à la problématique du handicap en raisonnant à budgets constants.

Mme Brigitte Micouleau. – Il me semble également que créer une nouvelle structure ne permettra pas de répondre efficacement aux difficultés identifiées. Il serait préférable de développer les compétences qui sont celles des MDPH.

M. Bernard Bonne. – Je suis également réservé quant à la proposition de mettre en place des PTH. Je suis par contre tout à fait d'accord avec le rapporteur quand il appelle à clarifier les compétences des différents acteurs et notamment celles de l'État et des départements.

En effet, les initiatives prises par les départements peuvent être parfois entravées par le cadre juridique ou les décisions contraires des ARS, par exemple s'agissant des solutions qu'il faut trouver pour l'accompagnement des personnes handicapées vieillissantes.

M. Michel Forissier. – Le périmètre du département n'est pas toujours le plus pertinent. Ainsi, la métropole lyonnaise se trouve à la confluence de trois départements. Des solutions locales sont trouvées, il ne me semble pas pertinent de chercher à imposer un cadre trop contraignant.

Par ailleurs, je considère également qu'il n'est pas possible de répondre de manière satisfaisante à la question du handicap en raisonnant à moyens constants. Le vieillissement des personnes handicapées fait en effet apparaître de nouveaux enjeux.

Mme Michelle Meunier. – J'ai eu plaisir à participer à ce groupe de travail et le me retrouve dans les propositions du rapporteur. La proposition n° 13, relative à l'accueil des enfants handicapés, retient particulièrement mon intérêt. Par ailleurs, les associations

continuent de nous alerter sur les conséquences néfastes que pourraient avoir l'assouplissement des obligations en matière de construction prévue par la loi Elan.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je souhaiterais insister sur l'importance des institutions spécialisées, notamment pour assurer les transitions entre les établissements et le milieu ordinaire.

Il y a par ailleurs incontestablement un manque de places dans les différentes structures. J'attends notamment les annonces du Gouvernement dans le cadre du prochain plan autisme.

L'idée de créer des PTH est intéressante, mais les MDPH pourraient jouer ce rôle.

Mme Frédérique Puissat. – Je salue ce travail qui est très attendu sur les territoires. La proposition n° 19 évoque une unification du service public de l'emploi en faveur des personnes handicapées. Il me semble que Pôle emploi est prêt à jouer ce rôle. Je m'interroge toutefois sur les réactions éventuelles du réseau Cap'emploi à une telle proposition.

M. René-Paul Savary. – Il me semble nécessaire d'aller plus loin que ce qui a été fait jusqu'à présent et de replacer la personne au centre des politiques du handicap. Il conviendrait donc de mettre en place un financeur unique, qui pourrait être le département, et une tarification qui dépendrait des besoins de la personne et non de son âge et de son éligibilité à telle ou telle allocation.

Il faut sortir du système des appels d'offre régionaux qui pénalisent les départements les plus en pointe sur le sujet.

Mme Corinne Imbert. – Je partage l'avis de mes collègues Jean-Marie Morisset et Bernard Bonne sur la proposition de plateforme territoriale du handicap. Je rappelle que, dans la plupart des départements, on arrive à bien travailler avec les maisons départementales des personnes handicapées, associées *via* les schémas territoriaux. Ces schémas permettent d'évaluer les besoins sur le territoire et la mise en place des observatoires des personnes en situation de handicap permet d'objectiver les données recueillies sur le terrain.

Sur les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), je trouve le constat formulé un peu sévère. Ils ont permis de redéployer des moyens financiers mais aussi de créer des places en établissement pour répondre aux besoins. Or, on constate sur le terrain qu'il y a moins de tensions aujourd'hui, notamment grâce à la conversion de places d'ESAT en places de foyers occupationnels. Par conséquent les CPOM peuvent être utiles.

Mme Jocelyne Guidez. – J'adresse à mon tour mes remerciements au rapporteur pour la qualité de son travail. Ma question portera sur le transport, qui est un enjeu très important pour les jeunes adultes en situation de handicap. Si les familles placent leur enfant handicapé souvent à proximité de leur lieu de résidence, ce n'est pas toujours le cas pour le placement de jeunes adultes, faute de places disponibles. Il arrive qu'ils soient dans un établissement situé dans un autre département. Dans ce cas, les aides au transport sont très insuffisantes. En Charente-Maritime par exemple, cette aide est d'environ 200 euros. Ce n'est pas assez pour financer des déplacements interdépartementaux.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie le rapporteur et l'ensemble des collègues membres du groupe de travail pour leurs travaux.

L'idée d'une plateforme territoriale du handicap à expérimenter peut être intéressante, à condition qu'en cours de route, des moyens ne soient pas retirés. Je partage la préoccupation de ma collègue Jocelyne Guidez sur la question des aides au transport. J'attire également votre attention sur l'état des MDPH qui sont nombreuses à connaître d'importantes difficultés.

Enfin, ma question porte sur la proposition n° 28 du rapport selon laquelle les partenariats public-privé devraient être encouragés. Le bilan des partenariats public-privé déjà engagés est très mitigé, en particulier dans les établissements hospitaliers, car ils coûtent en réalité plus cher qu'ils ne rapportent.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je commencerai par rappeler, de manière générale, que le rapport que nous vous présentons fait du département l'acteur central de la planification sur le territoire. On constate aujourd'hui des difficultés d'articulation entre les orientations nationales et leurs déclinaisons territoriales et c'est ce que nous souhaitons améliorer.

En matière budgétaire, on ne peut pas à la fois plaider pour l'ouverture de places en établissement et demander des financements supplémentaires en matière de services pour encourager la sortie d'établissement. Si cette dernière tendance a été plutôt retenue, nous continuons de penser qu'elle ne peut pas tout résoudre et qu'il faut maintenir des institutions d'accueil.

Les recommandations du rapport vont dans le sens d'une clarification des financeurs. Il faut, pour simplifier les dispositifs existants, qu'à un objet donné corresponde un financeur unique.

Concernant les MDPH, il faut reconnaître que dans certains territoires elles fonctionnent bien et que dans d'autres, leur situation est bien plus compliquée. En région parisienne par exemple, elles sont confrontées à une saturation de leur activité.

Tout repose aujourd'hui sur l'analyse de l'offre. Dans les MDPH, l'aspect qualitatif est peu traité. Or, on ne peut pas s'orienter vers une société inclusive si l'on n'a pas les outils qualitatifs d'analyse des besoins au plus près des territoires. À l'heure actuelle, les MDPH ne savent pas le faire ; la CNSA non plus.

Il faut donc développer un outil d'analyse des besoins à l'échelle du bassin de vie et cela passerait par les plateformes territoriales du handicap. Au-delà des questions de financement et d'attribution de places, il faut développer cet outil de proximité réunissant l'ensemble des acteurs sur le territoire pour traiter des questions de mobilité, d'accompagnement, de prestations de services. Cet objectif rejoint celui du décroisement en matière d'âge ainsi qu'entre le médico-social et la santé que nous préconisons.

Concernant le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), je partage bien entendu les propos de notre collègue Michelle Meunier sur les logements inclusifs.

En matière d'emploi, tout le monde est d'accord pour qu'un seul service gère les questions d'emploi des personnes en situation de handicap. Reste à savoir quel organisme est le mieux à même de s'en charger.

Concernant le reste à charge, je précise que j'ai évoqué le reste à charge une fois que la personne a reçu toutes les aides légales auxquelles elle a droit.

Je rappelle que s'agissant des schémas départementaux du handicap, tous les départements ne l'ont pas mis en place. Je souhaite toutefois que ces schémas et les observatoires qui ont été créés soient maintenus comme des outils de planification à l'échelle départementale, mais inspirent aussi la planification nationale.

Concernant les CPOM, nous recommandons de renforcer la coordination des objectifs sur tout le territoire, d'où l'intérêt d'affiner l'analyse des besoins, comme je l'évoquais à l'instant.

S'agissant des transports, je réaffirmerai l'une de nos recommandations : il faut un seul financeur, afin de clarifier les dispositifs. En l'espèce, une prise en charge par la prestation de compensation du handicap me paraîtrait la plus adaptée.

Enfin, concernant les partenariats public-privé, ils nous semblent pertinents en matière d'investissement mais pas en matière de gestion.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie. J'interroge la commission sur la publication de ce rapport.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 50.

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

M. Alain Milon, président. – Je suis heureux d'accueillir cet après-midi Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics pour la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019, dévoilé ce matin en conseil des ministres. Nous avons la chance d'être informés avant l'Assemblée nationale ! Nous examinerons ce PLFSS en commission le 7 novembre et en séance publique à partir du lundi 12 novembre. Ce deuxième PLFSS de la législature s'inscrit dans la trajectoire des finances sociales définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, trajectoire sur laquelle nous en avons appris un peu plus cet été avec la transmission du rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Les recettes du PLFSS sont marquées par la transformation du CICE en allègement de cotisations, par des exonérations de cotisations salariales sur les heures supplémentaires et par un transfert à l'État des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

En dépenses, il traduit notamment les premières mises en œuvre du plan santé mais aussi un gel de certaines prestations, ce qui assure le bouclage du texte, l'ensemble affichant un excédent inédit depuis 18 ans de 700 millions d'euros.

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. – Nous sommes très heureux de pouvoir vous présenter ce PLFSS pour 2019, le deuxième du quinquennat. Il reflète l'action du Gouvernement au cours de l'année écoulée et il s'inscrit dans une continuité évidente afin de libérer l'économie et d'améliorer le pouvoir d'achat.

Concernant les politiques sociales et de santé que j'ai la charge de conduire, il concrétise les orientations que le Président de la République et le Gouvernement ont présentées au cours des derniers mois.

Pour la première fois depuis 18 ans, le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) seront à l'équilibre : c'est une très bonne nouvelle pour nos concitoyens et notamment pour les plus jeunes, car cela signifie que l'on cesse de creuser la dette et que l'on consolide notre système de sécurité sociale. La Cades reprendra, entre 2020 et 2022, 15 des 27 milliards de dette de la sécurité sociale, encore portée par l'Acoss.

La Haute Assemblée s'était interrogée sur la question de la dette lors des débats du PLFSS pour 2018 et, pour reprendre les mots de M. le rapporteur général, « *la dette sociale est une anomalie qu'il convient de faire disparaître* ». Le Gouvernement vous a entendu et nous souhaitons faire disparaître l'intégralité de la dette de la sécurité sociale en 2024.

Ce constat est le fondement même de la construction de ce PLFSS et nous permet de conduire les politiques sociales, d'être ambitieux et d'envisager la couverture de nouveaux risques.

Ce PLFSS porte une double ambition : investir pour réorganiser notre système de santé et protéger les plus fragiles.

Le Président de la République a présenté le 18 septembre un plan appelé « Ma santé 2022 » dont l'objectif premier est de mieux organiser et de mieux structurer les soins de proximité, qu'ils soient ambulatoires ou hospitaliers, en dépassant ce clivage qui n'est pas pertinent du point de vue des patients.

Nous voulons définir une stratégie claire pour mieux répondre aux attentes des patients sur l'ensemble du territoire. Ainsi, l'exercice en ville devra être regroupé, pluridisciplinaire et organisé à l'échelle d'un territoire pour mieux répondre aux besoins de soins non programmés. Nous voulons réinvestir dans les hôpitaux de proximité, afin qu'ils puissent collaborer avec les professionnels de santé libéraux pour mieux organiser les soins. Nous définirons des modèles de financement adaptés aux pathologies chroniques pour privilégier la prévention et faciliter la coordination des acteurs. Enfin, il faudra mettre en place des technologies numériques pour rendre les soins plus efficaces. Cette stratégie est très largement partagée par les acteurs du monde de la santé et, je crois, par votre commission. Cette action en profondeur devra être développée au cours des prochaines années mais elle a déjà commencé avec le PLFSS pour 2018.

Ce projet de loi de financement contient diverses dispositions relatives à la prévention, qui reste la pierre angulaire de notre politique de santé. Il comporte également plusieurs dispositifs pour diversifier les modalités de financement des soins, ce qui est l'un des leviers principaux d'action pour opérer la mutation du système de santé. Ainsi, la dotation allouée sur des critères de qualité va passer de 60 à 300 millions d'euros pour les

établissements de santé. En outre, une rémunération forfaitaire de suivi de certaines maladies chroniques sera mise en place pour le diabète et l'insuffisance rénale chronique.

Comme l'a annoncé le Président de la République, la priorité donnée à la transformation du système de santé se traduit par un effort financier significatif puisque, en 2019, l'Ondam sera fixé à 2,5 %, soit le taux le plus élevé depuis six ans. Cet effort exceptionnel permettra d'investir dans la transformation. Il sera donc dirigé vers les soins de proximité, la création de communautés professionnelles territoriales de santé, le recrutement d'assistants médicaux et l'augmentation du nombre de structures d'exercice regroupé. Cette augmentation permettra également de moderniser notre appareil de soins, ce qui concerne l'investissement dans les systèmes d'information en ambulatoire au sein des établissements. L'investissement hospitalier s'étant nettement réduit au cours des dernières années, nous risquons une dégradation des conditions d'accueil et de prise en charge. En 2019, une dotation supplémentaire de 200 millions sera allouée à l'aide aux projets d'investissements. D'ici quatre ans, 3,4 milliards d'euros seront consacrés à l'accompagnement du plan, dont un peu moins d'un milliard destiné à la restructuration et la modernisation du tissu hospitalier.

Le PLFSS accordera également une place importante au médicament. Suite à la réunion du comité stratégique des industries de santé qui s'est tenu début juillet, diverses dispositions vont faciliter l'accès à des traitements innovants. Cet objectif est partagé par votre commission. Je veux également poursuivre le développement des génériques. A efficacité thérapeutique égale, l'assurance maladie doit rembourser le médicament le moins onéreux. S'il n'y a pas de motif médical à la délivrance du princeps, et donc s'il n'y a pas la mention « non substituable » sur l'ordonnance, il n'y a aucune raison de faire supporter un surcoût à l'assurance maladie. Je propose donc que, dans ce cas, le princeps soit remboursé sur la base du générique.

Dans le même temps, nous voulons mieux protéger, ce qui signifie améliorer l'accès aux soins et répondre aux besoins des plus fragiles. À cet égard, le PLFSS comporte quatre dispositions principales.

D'abord, il donne l'assise légale au dispositif 100 % santé, qu'on a appelé lors de la présidentielle, « le reste à charge zéro ». Ce dispositif a fait l'objet d'un accord avec les professionnels des trois secteurs concernés : le dentaire, l'optique et l'auditif. Cette réforme ambitieuse va changer l'accès de nos concitoyens, notamment les plus âgés, aux équipements de santé indispensables. Pour les prothèses auditives, le reste à charge moyen s'élève à 850 euros par oreille. À compter de 2021, il sera possible d'accéder à une offre sans aucun reste à charge.

Deuxième disposition : la transformation de l'aide complémentaire santé (ACS) en une couverture maladie complémentaire contributive. Le taux de recours effectif à l'ACS ne dépasse en effet pas 35 %, près de 15 ans après sa création. Nous présentons donc un dispositif plus complet et plus favorable aux personnes pour lesquelles le coût des soins est le plus élevé, notamment les personnes âgées. Elles pourront ainsi, sous les mêmes conditions de ressources que pour la complémentaire santé, bénéficier d'une couverture pour moins d'un euro par jour.

Avec ces deux réformes, nous renforçons encore notre modèle social, à savoir le haut niveau de prise en charge collective des dépenses de santé, même si nous avons aujourd'hui le reste à charge le plus faible du monde.

En troisième lieu, nous renforçons les moyens des Ehpad et la prise en charge des personnes en perte d'autonomie. Nous mettons ainsi en œuvre la feuille de route que j'ai présentée le 30 mai en accélérant la convergence tarifaire pour renforcer les moyens en soignants. Ainsi, 360 millions supplémentaires seront engagés sur la période 2019 – 2021, dont 125 millions dès 2019.

Cette feuille de route s'inscrit dans une perspective plus large : j'ai lancé le 1^{er} octobre les travaux de la mission de concertation sur le grand âge et l'autonomie qui débouchera, courant 2019, sur un projet de loi, que M. le sénateur Bonne appelait de ses vœux dans son rapport l'an passé.

Dernier axe : le PLFSS met en œuvre les dispositions du quatrième plan autisme présenté début avril. La mise en place du forfait d'intervention précoce va permettre de combler une réelle carence dans la détection et l'intervention précoces auprès des enfants autistes, avant même qu'un diagnostic ferme soit posé.

Mieux protéger c'est aussi construire un système de retraite universel, équitable, et qui assurera aux Français la pérennité des pensions. Ce PLFSS ne comporte aucune disposition relative aux retraites puisqu'un projet de loi vous sera présenté en 2019. Les concertations du haut-commissaire, Jean-Paul Delevoye, se poursuivent. Nous avons réuni ce matin les partenaires sociaux, ce qui fut l'occasion de préciser les principes sur lesquels devra s'appuyer le système universel.

Mieux protéger, enfin, c'est aussi assumer de donner la priorité aux plus fragiles. Toutes les prestations évolueront en 2019 et en 2020 d'au moins 0,3 %, mais les minima sociaux suivront l'inflation et certains, comme le minimum vieillesse ou l'allocation pour adulte handicapé, bénéficieront de revalorisations exceptionnelles. Le minimum vieillesse aura été ainsi revalorisé de 100 euros au 1^{er} janvier 2020, conformément aux engagements du Président de la République.

Aider les plus fragiles, c'est aussi le sens de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée le 13 septembre par le Président de la République, et qui donne la priorité aux enfants des familles les plus pauvres. Ainsi, 30 000 places de crèche seront prioritairement créées dans les territoires et pour les familles les plus vulnérables. Pour autant, nous demeurons attentifs aux besoins des familles. Nous allons ainsi aligner la durée du congé maternité des travailleuses indépendantes sur celle des salariées et nous allons améliorer la couverture maternité des agricultrices. Ces mesures d'équité respectent les spécificités d'exercice professionnel des futures mamans. De plus, nous allons majorer de 30 % le montant maximum versé aux parents pour la garde de leur enfant handicapé pour tenir compte des surcoûts de garde. Enfin, nous allons prolonger jusqu'à l'entrée effective à l'école des enfants de 3 ans l'aide à la garde à taux plein, alors qu'elle est aujourd'hui réduite de moitié dès le troisième anniversaire de l'enfant.

Tels sont donc les axes principaux de ce PLFSS. C'est un projet d'avenir, avec une sécurité sociale équilibrée, désendettée, qui investit dans son système de santé et qui protège mieux les plus fragiles.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – Tout d'abord, je voudrais insister sur la confirmation de la trajectoire de redressement des comptes publics, notamment les comptes sociaux. Le PLFSS s'inscrit dans les comptes de la Nation. Si l'État est responsable de 30 % des dépenses et les collectivités locales de près de 20 %, les

dépenses du champ social sont donc responsables de 50 % des dépenses. À ce titre, le ministre des comptes publics ne peut se désintéresser du redressement des comptes sociaux. Ce PLFSS est donc un complément cohérent et utile aux documents budgétaires d'État que j'ai présentés devant la commission des finances il y a quelques jours, et qui est conforme à la loi de programmation des finances publiques que vous avez votée.

Nous voulons maîtriser les dépenses pour nous désendetter, pour encourager le travail et pour investir dans l'avenir. Nous vous devons quelques excuses pour le retard – modéré – dans la transmission du rapport État - sécurité sociale, sujet extrêmement complexe.

De même qu'il n'y a pas de cagnotte fiscale, il n'y a pas de cagnotte sociale, même si le trou de la sécurité sociale est comblé. Pour la première fois depuis 2001, nous enregistrons un excédent compris entre 700 et 800 millions. En revanche, nous n'avons pas résorbé notre dette sociale qui se monte à plus de 120 milliards. À la demande du Premier ministre, nous nous sommes engagés à la résorber à l'horizon 2024. Cela nous permettra de nous intéresser aux défis du futur, au vieillissement de la population, à la multiplication des maladies chroniques et à la dépendance.

Nous tenons également les dépenses de santé, et l'Ondam sera porté exceptionnellement à 2,5 %, soit 0,2 % supplémentaires par rapport à l'engagement du Président de la République, ce qui représente 400 millions pour l'investissement dans le cadre de la transformation du système de santé, notamment pour le plan hôpital. Si nous réalisons 5,7 milliards d'économies tout confondu sur le tendanciel du PLFSS, cet Ondam et celui de l'an passé sont les plus élevés de ces dix dernières années. Nous réaliserons 1,8 milliard d'économies sur les 5,7 milliards annoncés en raison de la revalorisation modérée des prestations sociales, dont les retraites.

La dette sociale sera apurée en 2024 car les relations financières entre les deux sphères – État et sécurité sociale – seront transparentes. Si le déficit de l'État restera inférieur à 3 %, il augmentera facialement en raison des compensations, notamment du CICE. Nous considérons en effet que le champ social doit pouvoir garantir l'apurement de sa dette et se consacrer aux chantiers de demain.

J'en viens aux engagements pris en faveur du travail puisqu'il m'appartient de présenter le volet recettes de ce PLFSS. L'année dernière, nous avons posé la question de la suppression des cotisations. Nous allons passer d'un système assurantiel à un système universel. Pour 2019, nous présentons un projet de loi de financement qui prévoit, en année pleine, des cotisations en moins, soit 266 euros pour un salarié touchant un Smic brut. Ce sera moins visible pour les employés du public, même s'ils bénéficieront, grâce à la suppression des cotisations sur les heures supplémentaires, de 11 % de pouvoir d'achat en plus.

Ces deux mesures cumulées représentent largement plus que les mesures de la loi Tépà de 2008, et bénéficieront en priorité aux employés et aux ouvriers.

Je ne reviendrai pas sur les mesures qui relèvent du champ d'action de Mme Buzyn, à savoir la prime d'activité. Je rappelle simplement les allègements de charges et le CICE, avec le double compte pour les entreprises l'année prochaine. Jusqu'à présent, le monde associatif employeur ne percevait pas le CICE, alors qu'il va bénéficier de l'allègement des charges généralisé. De même, les agriculteurs qui ne touchaient pas le CICE vont bénéficier de ces allègements.

Beaucoup de questions m'ont été adressées sur la suppression du dispositif « travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi » (TO-DE). Le monde agricole gagnera plus de 60 millions avec l'allègement des cotisations, mais des filières pourraient rencontrer quelques difficultés. Le Premier ministre a reçu l'ensemble des organisations syndicales agricoles : il s'est engagé à examiner la question et à envisager une sortie en sifflet. Il a demandé à Mme Buzyn, à M. Travert et à moi-même de proposer en séance publique des aménagements pour des filières spécifiques qui ont besoin d'une main-d'œuvre importante, comme la viticulture, l'horticulture, les maraîchers, etc... Ces filières intéressent plus particulièrement le sud de la Loire, même si je suis attaché au nord de la Loire...

M. Alain Milon, président. – Je vous rappelle que je viens du sud...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je vous remercie pour ces exposés à la fois synthétiques et complets. J'ai néanmoins quelques questions qui vous permettront de préciser votre pensée et surtout de répondre aux attentes de notre commission. Pourriez-vous détailler les baisses de recettes des différents organismes de sécurité sociale qui ne seront pas compensées en 2019 et au-delà ? En effet, le PLFSS apparaît peu clair sur cette question : rien n'est dit en particulier sur les exonérations de forfait social porté par la loi Pacte, dont le montant avoisine celui de l'excédent du régime général et du FSV, soit 600 millions. Devons-nous en déduire que le projet de loi étant naturellement sincère, cette diminution de recettes sera bien compensée ?

J'en viens aux rapports entre l'État et la sécurité sociale : vous n'attendez pas les excédents de la sécurité sociale pour opérer un transfert vers l'État, puisque le PLFSS et le PLF prévoient que les recettes de TVA affectées à la sécurité sociale diminueront de 1,5 milliard en 2020, de 3,5 milliards en 2021 et de 5 milliards à compter de 2022. Est-il raisonnable de prévoir d'ores et déjà une trajectoire aussi ambitieuse et lointaine, en raison des fortes incertitudes qui pèsent sur l'équilibre financier ? Je pense à la conjoncture, à la réforme des retraites, à la dépendance : tous ces sujets risquent de peser sur les comptes de la sécurité sociale, alors qu'il reste 8 à 13 milliards de dettes à court terme qui sont logés à l'Acoss.

L'affectation de la CSG et de la CRDS – qui portent sur les revenus patrimoniaux – au FSV et à la Cades ne créent-ils pas un risque au regard du droit communautaire ? Je pense en particulier à la jurisprudence de Ruyter.

Vous avez parlé de diversification de la tarification, notamment à l'hôpital, pour le soin des maladies chroniques comme le diabète et l'insuffisance rénale. Mais rien sur la psychiatrie, alors qu'un Français sur cinq souffre ou souffrira dans sa vie de dépression. Ne serait-il pas utile de prévoir un parcours de soins qui intègre tous les acteurs de la chaîne, à commencer par le médecin généraliste ? C'était une des préconisations d'un rapport du président Milon en 2012.

Quelles mesures de lutte contre les déserts médicaux le PLFSS contient-il ? Quel montant représentent-elles ?

M. Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss. – L'insistance paie : voilà trois ans que je rappelle qu'il est dangereux de maintenir à l'Acoss les déficits cumulés. Mon vœu est enfin – partiellement – exaucé, puisque vous en transférez une partie.

Ce matin, le Premier président de la Cour des comptes a évoqué 23 milliards d'euros de déficit résiduel, dont 15 milliards d'euros transférés et 8 milliards d'euros maintenus à l'Acoss. Et vous parlez de 27 milliards d'euros. Quel est le bon chiffre ?

Votre idée est de faire absorber les 15 milliards d'euros transférés par un prélèvement sur la CSG, pour que la Cades expire bien en 2024. Vous pensez que les 8 milliards d'euros restant pourront être absorbés par l'Acoss grâce aux excédents conjoncturels. N'est-ce pas risqué ? La baisse de la croissance et une conjoncture mondiale obscurcie par le protectionnisme et le Brexit pourraient condamner ces 8 milliards d'euros à demeurer à l'Acoss. N'aurait-il pas été plus raisonnable de transférer l'ensemble des 23 ou 28 milliards d'euros et de faire financer ce transfert par la CRDS, dont c'est justement l'objet ? Vous auriez pu diminuer d'autant la CSG, d'ailleurs. Il importe en tous cas de supprimer la CRDS en 2024 : ce sera un symbole fort.

On utilise beaucoup la CSG... Ne pourrait-on réfléchir à la modulation du taux de TVA sur certains produits d'importation, ou de haut de gamme ? En effet, la CSG est une taxe subie et imposée, alors que la TVA – si on élimine les biens de consommation courante – est une taxe choisie.

Mme Catherine Deroche, rapporteur (Assurance maladie). – Certains articles posent assez peu de difficultés. C'est le cas de ceux relatifs à la qualité des établissements ou au financement forfaitaire. Certains concernent les déserts médicaux. L'article 33 porte sur le reste à charge zéro. Nous commençons à peine nos auditions... Notre avis est plutôt favorable sur l'extension de la CMUC, surtout pour des personnes dont les revenus étaient juste au-dessus du seuil. Sur les génériques, la mention manuscrite « non substituable » devra désormais reposer sur des critères médicaux objectifs. Comment fera le praticien, concrètement ?

Le ralentissement de l'activité des hôpitaux s'est révélé plus important qu'anticipé – ce qui a permis de compenser le dépassement de l'enveloppe de soins de ville. Dans un contexte de baisse des tarifs de séjour, cela va fragiliser la situation financière des établissements de santé : le déficit des hôpitaux publics a quasiment doublé ! Comment s'explique ce ralentissement de l'activité hospitalière ? On l'impute parfois à l'ambulatoire, mais la Cour des comptes estime que cela n'explique pas tout. Il y a aussi le vieillissement de la population, la chronicisation de certaines maladies... Quelles mesures envisagez-vous pour réduire le déficit hospitalier et soutenir les établissements en difficulté ? La Cour préconise une réserve prudentielle sur les dépenses de soins de ville. Y avez-vous songé ?

L'article 42 porte sur la refonte importante du dispositif des autorisations temporaires d'utilisation (ATU). Notre rapport avait souligné le besoin d'avoir des ATU qui s'appliquent aux extensions d'indication. Cet article est très complexe ! Il y a un encadrement financier des spécialités sous ATU. L'extension d'indication va-t-elle donner lieu à un relèvement des plafonds ? L'article parle aussi de nouvelles modalités quant à la fixation du prix des spécialités sous ATU, avec une compensation fixée par le ministre de la santé. S'il y a une différence de prix importante avec nos voisins européens, n'y aura-t-il pas danger pour l'accès des patients français à l'innovation ? Cette évolution avait-elle été actée par le Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) de juillet dernier ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur (Famille). – Le PLFSS pour 2019 prévoit une revalorisation des prestations familiales à hauteur de 0,3 % pour 2019 et pour 2020. Mais les prévisions d'inflation du Gouvernement pour ces années sont respectivement de 1,3 % et

de 1,4 %. Cette moindre revalorisation des prestations ne défavorise-t-elle pas les familles bénéficiaires ? Alors que vous prévoyez un solde positif de 1,2 milliard d'euros en 2019 pour la branche famille, comment justifier ce décalage ?

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf 2018-2022 fixe pour objectif d'ouvrir 30 000 nouvelles places de crèches et 1 000 relais assistantes maternelles. Cela a été rappelé par le Président de la République lors de la présentation du plan pauvreté il y a quelques semaines. Quels sont les moyens alloués ? Le Président a précisé que seuls 10 % des investissements seraient à la charge des collectivités. Mais c'est surtout le fonctionnement qui pose problème, car il coûte vraiment très cher.

Nous avons examiné ce matin une proposition de loi sur les aidants, à laquelle son auteur, Mme Guidez, tient beaucoup. Je vous sais très sensible à ce sujet, madame la ministre – vous menez actuellement une grande consultation sur la dépendance. La tentation du Gouvernement sera probablement de repousser cette proposition de loi. Pourtant, celle-ci concerne non seulement la dépendance mais aussi la santé publique : on sait combien d'aidants s'épuisent auprès des aidés. Ce serait l'occasion de suivre le travail du Sénat, notamment sur l'indemnisation du congé de proche aidant. Il faut appréhender cette proposition de loi comme une opportunité et ne pas y voir une contrariété.

M. René-Paul Savary, rapporteur (Assurance vieillesse). – Il n'y a presque rien sur les retraites dans ce PLFSS, dites-vous. Mais la trajectoire 2019-2022 prévoit la revalorisation des retraites à un taux de 0,3 %. C'est une vraie mesure d'économie structurelle ! Le niveau de vie des retraités sera accru par la diminution de la taxe d'habitation, mais affecté par les modifications des APL et de la CSG... Est-ce la comparaison avec les autres pays européens qui vous a inspirés ?

Vous avez confirmé ce matin que le taux de cotisation sera de 28 % pour les salariés et les fonctionnaires et de 14 % pour les indépendants. L'âge légal restera de 62 ans. Donc, pour l'équilibre des retraites, le seul paramètre sera le niveau des pensions. Assumez-vous sa diminution à venir ?

Pour la transition, vous avez parlé de 40 ans. Les deux systèmes vont-ils cohabiter ? Y aura-t-il une place pour le régime complémentaire ? Qu'advient-il des réserves des différents régimes ?

M. Gérard Dériot, rapporteur (Accidents du travail et maladies professionnelles). – La branche AT-MP est en excédent depuis quelques années. Toutefois, la sous-reconnaissance des maladies professionnelles continue de peser sur son équilibre puisqu'elle occasionne un transfert d'1 milliard d'euros à la branche maladie ainsi que l'imputation d'une dépense de 930 millions d'euros au compte spécial. Quelles mesures concrètes comptez-vous déployer pour renforcer la reconnaissance des maladies professionnelles et l'identification des entreprises responsables ? Envisagez-vous un système de bonifications pour les médecins qui détecteraient une maladie professionnelle, comme en Allemagne ?

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, appelle à un renforcement de l'application de cotisations supplémentaires par les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat) pour sanctionner les entreprises n'ayant pas pris les mesures de prévention nécessaires. Avez-vous prévu des objectifs précis sur ce point dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion

de la branche AT-MP pour la période 2018-2022 ? Il faut inciter les entreprises à mettre en œuvre des dispositifs de prévention.

La députée Charlotte Lecocq plaide pour un guichet unique de la prévention qui réunirait les services de santé au travail et les préventeurs des Carsat. Or, le vice-président de la commission nationale des AT-MP s'est récemment opposé au transfert de l'activité de prévention de la branche à un opérateur privé régional unique. Quelle est votre position sur ce sujet ?

M. Bernard Bonne, rapporteur (Médico-social). – Le PLFSS ne comporte guère de mesures médico-sociales. Je me réjouis tout de même que l'Ondam augmente de 2,5 %, en regrettant que cette hausse se limite à 2 % pour le médico-social. Je me réjouis aussi que l'on puisse enfin débattre sur le règlement du problème de l'autonomie. Voilà des années qu'on cherche une solution ! Le PLFSS propose la convergence tarifaire au niveau des Ehpad. C'est une excellente solution : dommage qu'on ne l'étende pas aux GIR et aux départements. Avez-vous prévu une compensation pour les départements pour éviter les pertes de certains établissements publics ?

La baisse des cotisations dont bénéficieront les intervenants à domicile compensera largement le CICE, dites-vous. Or, ils bénéficient déjà d'une réduction et ne seront donc pas gagnants.

L'article 28 instaure pour les maladies chroniques un forfait, qui serait déterminé pour les médecins. Comment sera-t-il calculé ? Par qui ? Je vous félicite de prévoir enfin, à l'article 29, une activité médicale hors les murs de l'hôpital, qui permettra peut-être de combler en partie la désertification médicale.

M. Gérald Darmanin, ministre. – M. le rapporteur général nous interroge sur les relations entre l'État et la sécurité sociale. Le Gouvernement a souhaité mettre un terme à une certaine hypocrisie, qui dure depuis la loi ayant instauré une compensation intégrale, puisqu'en réalité, tout n'est pas compensé. De plus, il y a peu de responsabilisation et beaucoup de tuyauterie ! Résultat : on a du mal à comprendre comment tout cela fonctionne : crédits budgétaires, transferts de recettes... En tous cas, en 2019, un total de 36 milliards d'euros seront transférés de l'État à la sécurité sociale. Cela représente un tiers du déficit de l'État ! Sur cette somme, 23 milliards d'euros concernent les allègements généraux. Par comparaison, les pertes de recettes non compensées ne représentent que 2 milliards d'euros. L'idée est que chacun soit responsable des allègements décidés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ce n'est pas la sécurité sociale qui le décide...

M. Gérald Darmanin, ministre. – Justement, si ! La sécurité sociale est l'affaire de tous. La dualité des textes financiers nous pousse à la schizophrénie...

M. Alain Milon, président. – Ce n'est pas le terme approprié !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Ne seront pas compensés en 2019 : les 300 millions d'euros de CSG, pour les 300 000 retraités qui sortiront du dispositif ; les 600 millions d'euros du forfait social ; les 600 millions d'euros de la suppression de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ; les 400 millions d'euros de compensation

du CICE pour les régimes spéciaux. Total : 2 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux 700 millions d'euros de l'an dernier de non-compensation du CITS.

Pour les retraités, il y a des plus et des moins. Les plus, c'est la taxe d'habitation.

Pour la taxe d'habitation, c'est l'État qui a compensé la baisse de recettes pour les collectivités territoriales.

La majorité sénatoriale a elle-même préconisé par la voix d'Alain Vasselle l'augmentation de la CSG mais, à l'époque, sans compensation. Nous, nous considérons qu'il ne faut pas créer d'impôt supplémentaire. Il n'y a d'ailleurs pas d'augmentation du taux général : les retraités bénéficiaient d'un taux réduit, que nous avons augmenté mais ils bénéficient toujours d'un taux réduit.

Sur la jurisprudence de Ruyter, les instances européennes n'ont pas remis en cause le prélèvement, mais son affectation. Nous avons commandé un rapport à Mme Genetet, députée des Français établis hors de France. Le Parlement adoptera sans doute une partie de ses propositions qui consisterait à regarder le sujet des non-résidents dans un cadre européen, qui sont affiliés à un autre régime de sécurité sociale.

La différence que vous avez évoquée entre les chiffres de 23 milliards d'euros et de 28 milliards d'euros de dette Acof reflète, je crois, une simple différence de champ.

Pour les particuliers-employeurs, nous déposerons un amendement proposant une compensation de 65 millions d'euros, avec un plafond de 1,2 Smic, soit la quasi-intégralité de leurs salaires.

Il y a moins de questions cette année sur l'équilibre de nos comptes publics. Tant mieux ! Mais qu'auriez-vous fait ? J'ai entendu M. Woerth et M. Wauquiez hier.

M. René-Paul Savary. – Ils m'ont entendu !

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous avons fait le choix de la revalorisation modérée, à 0,3 %. Votre proposition aurait été de baisser de façon extrêmement importante toutes les prestations sociales, pour atteindre 75 % du Smic. Nous faisons l'inverse. Vous proposez aussi que des personnes cotisent pendant trois ans sans bénéficier de systèmes sociaux – et notamment les étrangers... Je suppose que le groupe LR déposera des amendements.

Pour moi, la TVA, même en excluant les produits de première nécessité, frappe proportionnellement plus les plus modestes.

M. Alain Milon, président. – Deux remarques. Si Éric Woerth et Laurent Wauquiez avaient été au Gouvernement, il me semble que vous auriez été avec nous... Le rapport que vous avez évoqué porte effectivement sur l'augmentation de la CSG mais dans l'optique du remboursement de la dette de la sécurité sociale.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Je serai moins percutante !

Toutes les mesures présentées dans le plan Santé sont d'ores et déjà intégrées : postes d'assistants salariés, assistants médicaux, financement des communautés professionnelles de territoires de santé, plateformes territoriales d'appui, sans oublier tout ce

qui concerne les créations et le fonctionnement des maisons de santé pour les professionnels. Toutes ces mesures sont prévues dans les 125 millions d'euros destinés à améliorer l'accès aux soins. Nous y ajoutons 52 millions d'euros dédiés à l'amélioration des systèmes d'information à l'hôpital comme en ville, qui permettront de dégager du temps médical. De plus, 200 millions d'euros concernent directement les investissements hospitaliers en immobilier.

Nous commençons par diversifier uniquement la T2A hospitalière. En effet, cela implique d'importants efforts de modélisation. Progressivement, cette forfaitisation s'étendra au secteur libéral pour d'autres pathologies.

La psychiatrie fait partie du champ mais elle n'est pas financé par la T2A : heureusement qu'on ne gagne pas de l'argent en gardant les patients psychiatriques hospitalisés ! Mais la psychiatrie sera dans le champ de la réflexion générale autour de la forfaitisation des parcours.

Vous m'avez interrogé sur la réforme des ATU. Effectivement, l'article 42 est complexe. La régulation des extensions d'indication entre dans le cadre conventionnel. La réforme prévoit qu'une compensation, fixée par le ministre, soit accordée à l'entreprise qui souhaite disposer d'une ATU pour une extension d'indication. L'idée est d'éviter les difficultés actuellement observées, liées au fait que les industriels souhaitent que l'ATU sur l'extension d'indication bénéficie du prix pour lequel le médicament est déjà autorisé, et qui généralement est le prix très élevé d'entrée puisque, dans la stratégie des industriels, il y a souvent une première indication qui concerne des pathologies orphelines, comme le mélanome, et des extensions d'indication qui concernent des pathologies beaucoup plus fréquentes. Pour éviter d'être bloqué avec un prix très élevé d'entrée, il est prévu que le ministre fixe le prix de cet accès précoce en extension d'indication à partir des règles générales de fixation des prix. L'exposé des motifs de la mesure a été tout de même modifié pour tenir compte de remarques des industriels concernant les références existantes. De plus, le principe de reversement rétroactif post-négociation du prix reste maintenu et leur garantit que le prix négocié s'appliquera, y compris sur la période d'ATU, même si le prix initial que nous aurons fixé sur l'ATU est plus faible que le prix négocié *in fine*. Enfin, nous nous sommes engagés à ce que l'on parle de prix facial, qui est le seul connu internationalement, alors que le prix net provisoire reste confidentiel et leur permet de négocier leur prix à l'international. Tout cela explique la complexité de la mesure !

Nous avons remarqué que l'un des freins à la substitution des médicaments par des génériques est la mention « non substituable » inscrite sur l'ordonnance, dans une proportion qui est passée en six ans de 2 % à 9 % des ordonnances. Il y a donc une tendance des médecins à prescrire du non substituable. L'objectif est de la contrer en définissant précisément les cas où la mention « non substituable » est médicalement justifiée. Trop de patients se déclarent tout simplement allergiques au générique... Pour les génériques à marge thérapeutique étroite, il faudra une attention toute particulière, et cette mention n'aboutira pas à la levée du secret médical.

En effet, le ralentissement de l'activité des hôpitaux est plus important que prévu. La Cour des comptes estime que le virage ambulatoire ne peut pas expliquer la totalité de cette baisse d'activité. La proportion d'actes réalisés en ambulatoire augmente tout de même de plus de deux points par an. Pour 2018, nous avons tenu compte dans les tarifs de cette baisse d'activité. Nos premières estimations nous font penser qu'elle continue. C'est un mouvement en profondeur, dont nous ignorons les causes. En tous cas, nous traitons avec le

plan « Ma santé 2022 » les causes des difficultés de l'hôpital en améliorant la structuration des soins sur le territoire pour renforcer l'offre de proximité, notamment dans le secteur libéral. L'idée est de donner aux hôpitaux les leviers pour adapter leur rôle. D'où l'idée de gradation des soins, avec des hôpitaux de proximité qui seront recentrés sur une actualité de proximité pour éviter la dispersion des plateaux techniques et des compétences dans tous les hôpitaux locaux, régionaux et les CHU. Puis, nous conduisons des améliorations de la performance des hôpitaux dans le cadre du programme « Performance hospitalière pour des achats responsables » (Phare), qui permet une très forte professionnalisation des acheteurs, et du programme « SIMplification du Parcours HOspitalier du patient et Numérisation des Informations Echangées » (Simphonie), qui améliore la facturation et le recouvrement des recettes. Enfin, nous avons un accompagnement spécifique pour les hôpitaux les plus en difficulté, avec des mesures de suivi par les ARS. Nous sommes très attentifs à cette dégradation de la dette hospitalière et souhaitons qu'elle ne s'aggrave pas en 2018.

Quant à l'idée d'une réserve prudentielle sur les soins de ville, la construction de l'Ondam pour 2019 inclut d'ores et déjà une provision de 120 millions d'euros sur l'objectif soins de ville, à la suite des préconisations de la Cour des comptes sur une meilleure régulation de l'enveloppe.

Comment justifier le décalage entre la revalorisation de 0,3 % et l'inflation ? Nous orientons les financements supplémentaires sur les familles les plus en difficulté, avec le plan de lutte contre la pauvreté. Nous travaillons notamment à un parcours de santé 0-6 ans, à une facilitation de l'accès aux crèches pour les familles les plus défavorisées, en incitant à la création de places dans les quartiers classés en politique de la ville, sans oublier les petits déjeuners à l'école et les tarifs sociaux dans les cantines. L'année dernière, nous avons pris des mesures particulières en faveur des familles monoparentales, qui font partie des familles les plus pauvres.

Le Fonds national d'action sanitaire et sociale (Fnass) verra ses moyens croître de 10 % pour atteindre 6,38 milliards d'euros en 2022. Nous créerons 30 000 places supplémentaires de crèches et 500 000 places supplémentaires en accueil de loisirs dans le cadre du plan Mercredi. Il y aura une réforme du mode de financement des crèches pour s'assurer qu'une part significative de ces places soient créées dans les quartiers prioritaires politique de la ville, et que davantage d'enfants issus des familles modestes y soient accueillis. Nous avons créé un bonus territoire et un bonus mixité qui va jusqu'à 1 000 euros par place et par an. Et nous avons majoré de 30 % le montant maximal de complément de libre choix accordé aux familles monoparentales dans les PLFSS pour 2018.

Oui, la problématique des aidants est un enjeu de société et de santé publique. Mais nous souhaitons développer une politique ambitieuse d'accompagnement et de valorisation des aidants dans le cadre de la réforme sur l'autonomie et le grand âge. Cela ne se limitera pas aux aidants des personnes âgées mais concernera aussi ceux des personnes malades et des personnes handicapées.

Notre proposition est donc d'attendre les conclusions de la concertation nationale « grand âge et autonomie », prévues en fin d'année. Cette concertation comporte un atelier spécifique sur les aidants et la lutte contre l'isolement, avec des réflexions qui concernent le bilan de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, le non-recours aux droits, ou la rémunération du congé pour aidant. Il serait prématuré de voter des mesures sur les aidants dès cette année. Bien sûr, nous tiendrons compte de vos travaux, mais aussi des résultats de la consultation.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cela ne concerne pas seulement le grand âge...

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Nous n'avons pas voulu dissocier les aidants de personnes handicapées des aidants de personnes âgées.

Nous assumons la moindre revalorisation des pensions, de 0,3 % sur deux ans, mais nous prenons des mesures spécifiques pour les personnes les plus en difficulté. Clairement, dans le budget des personnes âgées ayant une petite retraite, la part de la santé et du reste à charge est prédominante. Nous avons donc orienté les financements supplémentaires de manière à annuler le reste à charge pour l'optique, les soins dentaires ou les audioprothèses. Nous organisons aussi un accès à une complémentaire santé modifiée, avec un panier de soins élargi, notamment pour les besoins des personnes en situation de handicap. Cela concerne tout de même 1,2 million de personnes : ce PLFSS est clairement orienté en faveur des petites retraites et des petites pensions.

Vous m'avez beaucoup interrogé sur la réforme. Je ne souhaite pas en dire plus que ce matin. L'ensemble des partenaires sociaux s'engagent à poursuivre la concertation. Les premières pistes et les premiers principes ont été posés, je ne souhaite pas y revenir. Nous avons fait le choix d'une concertation approfondie, sur le temps long, avec des périodes de transition longues entre les deux régimes.

Nous avons confié aux partenaires sociaux une négociation sur l'aspect santé au travail. Le rapport de Mme Lecocq sert de base mais n'est pas inscrit dans le marbre ! Les partenaires sociaux négocient actuellement sur l'amélioration de la prévention.

Vous m'interrogez sur la convergence des tarifs autour du GIR pour les départements. Nous nous sommes engagés à une compensation pour les perdants sur deux ans, ce qui nous laisse le temps de la concertation. J'ignore sur quoi cette concertation va déboucher. Évidemment, la concertation sur le grand âge et la perte d'autonomie va probablement apporter des pistes de réforme en profondeur et je ne suis pas sûre que notre fusée à trois étages, telle qu'elle existe aujourd'hui, sera toujours d'actualité dans trois ans.

Sur l'article 28, vous m'interrogez sur le forfait pour les médecins. Nous constatons une augmentation des maladies chroniques, et nous nous engageons vers une diversification du mode de tarification de la médecine. Il y aura toujours une tarification à l'acte, mais nous y ajoutons une tarification forfaitaire. La mission du ministère sur ce sujet n'est pas encore en mesure d'apporter des réponses sur la partie soins de ville. Pour l'heure, donc, la diversification portera essentiellement sur le mode de financement des hôpitaux. Ces forfaits concerneront l'ensemble des professionnels de santé dans le PLFSS pour 2020.

M. Yves Daudigny. – Le rétablissement des comptes de la sécurité sociale est une excellente nouvelle pour notre protection sociale et pour le pays. Les actions qui ont permis d'obtenir ce résultat ont été entreprises avant 2017...

Plusieurs centaines de praticiens hospitaliers se sont exprimés à nouveau en début de semaine dans la presse nationale pour souligner la dégradation des conditions de travail, qui peut entraîner une dégradation des soins. Le plan santé présenté par le Président de la République n'apporte pas de réponse dans l'immédiat à cette situation des hôpitaux, ni à la surcharge des urgences. Le gel prudentiel sera-t-il réaffecté au secteur hospitalier ou à un autre domaine ?

Nous sommes opposés à la fin de l'indexation des pensions de retraite et d'un certain nombre d'allocations.

La psychiatrie n'est-elle pas le secteur oublié de ce PLFSS ? Quel est votre regard sur ce secteur dégradé, en particulier dans le Nord et le Nord-Est ?

Vous avez évoqué la question de l'accès aux soins. Une étude publiée aujourd'hui indique que l'ophtalmologie est le secteur le plus concerné, avant la dermatologie et la cardiologie. Il existe une profession, l'optométrie, reconnue dans plusieurs pays. Elle n'est pas interdite en France mais elle n'y est pas reconnue. Pourquoi ? Elle apporterait un élément de solution à cette crise.

Nous avons travaillé sur les pénuries de médicaments. Je souhaiterais pouvoir vous entretenir de nos conclusions. À côté de la maîtrise des prix et des coûts des médicaments, à côté de la notion de sécurité et de qualité du médicament, il faudrait introduire une troisième notion : la disponibilité du médicament.

Vous avez rappelé la loi Veil de 1994. Je ne partage pas votre analyse. La non-compensation est une mesure non seulement financière mais aussi fortement symbolique. Elle va changer progressivement la nature de la sécurité sociale. La reprise de dette par la Cades est une bonne mesure. Elle sera compensée par le versement de 5 milliards d'euros de CSG. Pourquoi pas ? Mais ces 5 milliards d'euros manqueront à d'autres branches.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Après la hausse de 2,5 % de l'Ondam, nous avons des raisons d'espérer une bouffée d'oxygène pour tous les acteurs de santé. Mais l'annonce de 150 millions d'euros d'économies à fournir par le secteur de la prestation de santé à domicile en 2019 tombe comme un couperet. Entre 2013 et 2016, la prestation de soins à domicile a contribué largement à la maîtrise des dépenses en apportant 50 millions d'économies par an dans le cadre des baisses de prix successives et, en 2017-2018, cet effet annuel a été portée à 90 millions d'euros. Sur quel champ d'activité le Gouvernement compte-t-il trouver encore 150 millions d'euros d'économies ? Quelle catégorie de patients seront sacrifiés ?

Le système de santé français est à la fois le plus généreux du monde et, parfois, le moins compréhensible. Souvent, on ne sait pas quelles sont les démarches à effectuer pour se faire rembourser ou pour se faire soigner. La coordination des intervenants est un des points critiques de notre système de santé. Dans cette vaste jungle, vous allez créer une nouvelle profession : les assistants médicaux, à mi-chemin entre les infirmières et les secrétaires médicales. Ne craignez-vous pas d'ajouter la confusion à la confusion ? Pourquoi ne pas avoir choisi de renforcer le rôle de coordinateur des infirmières, au lieu de créer un nouveau poste ?

Mme Florence Lassarade. – Madame la ministre, vous avez évoqué la prévention, mais quelle en est votre définition ? Durant mes études médicales, nous apprenions que la prévention primaire empêchait la maladie de survenir, la prévention secondaire la récurrence et la prévention tertiaire les complications. J'ai l'impression que vous mettez beaucoup en avant la prévention tertiaire et je note que la baisse du budget consacré au sport ne va pas dans le sens d'un développement de la prévention...

Par ailleurs, à quels professionnels est destiné le forfait d'intervention précoce dans l'autisme ? Je suis pédiatre et je ne peux que m'inquiéter de la disparition programmée

de cette spécialité... Est-ce que des non-spécialistes pourront intervenir et bénéficier de ce forfait ?

Mme Corinne Féret. – Je concentrerai mon intervention sur la branche AT-MP, qui – je le rappelle – est excédentaire depuis 2013.

Tout d'abord, comme Yves Daudigny qui parlait des retraites, je regrette profondément le choix du Gouvernement de sous-indexer les pensions d'invalidité et les rentes servies par la branche.

Nous avons auditionné ce matin le premier Président de la Cour des comptes ; le rapport qu'il nous a présenté avance un certain nombre de recommandations, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une tarification incitative liée à la prévention tant pour les accidents du travail que pour les maladies professionnelles. Reprendrez-vous tout ou partie de ces recommandations ?

En ce qui concerne la santé au travail, le rapport de notre collègue députée Charlotte Lecocq préconise un certain nombre de recommandations, qui ont déjà suscité des réactions. Il ne mentionne pas, ou très peu, la situation des agents de la fonction publique. Certes, la mission confiée par le Premier ministre n'englobait pas spécifiquement ce secteur, mais quelles sont vos intentions en la matière à l'égard des fonctionnaires, qu'ils soient d'État, territoriaux ou hospitaliers ? Avez-vous l'intention d'intégrer des mesures dans ce PLFSS ?

Le sujet de la reconnaissance des maladies professionnelles fait toujours débat. C'est évidemment le cas pour l'amiante. De nombreux territoires sont touchés par ce fléau, qu'il s'agisse du Tripode à Nantes ou de la région de Condé-sur-Noireau dans mon département, le Calvados, où le parquet a récemment demandé un non-lieu au bénéfice des anciens responsables de l'usine concernée, ce qui pose à nouveau la question essentielle de la responsabilité des employeurs.

Enfin, je voudrais savoir si vous disposez déjà d'une évaluation des conséquences de la disparition des CHSCT prévue par les ordonnances présentées par votre collègue Muriel Pénicaud à l'automne dernier sur la santé au travail et la prévention ?

Mme Laurence Cohen. – Les hôpitaux publics sont confrontés à de très graves difficultés qui entraînent d'ailleurs les nombreux mouvements que nous connaissons. Avec mon groupe politique, le CRCE, j'ai réalisé un tour de France des hôpitaux et nous avons recueilli les doléances des personnels, qui souffrent profondément. Les besoins en santé augmentent chaque année de 4,5 % et l'Ondam ne progresse que de 2,5 %, ce qui est totalement insuffisant.

Vous annoncez des investissements supplémentaires à hauteur de 200 millions d'euros dans les hôpitaux, mais cela représente bien peu si l'on rapporte cette enveloppe au nombre d'établissements concernés – 3 089 en 2015 selon une étude de la DREES ! Pourtant, les attentes et les besoins sont immenses. Comment comptez-vous redresser réellement la situation ?

En ce qui concerne l'interruption volontaire de grossesse, vous avez pris des positions que je salue, madame la ministre, en répondant à certaines déclarations inquiétantes.

Pourtant, 5 000 femmes sont obligées d'aller à l'étranger chaque année pour avorter. Quels sont les moyens prévus dans ce PLFSS pour conforter ce droit fondamental ?

De manière générale, je suis assez inquiète sur le financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement multiplie les réductions de cotisations ou de charges pour les entreprises : 20 milliards d'euros pour la suppression totale des cotisations au niveau du Smic, 26 milliards versés en 2019 pour le CICE au titre de 2018 et à peu près autant du fait de la transformation du CICE en abattement de cotisations sociales. Dans le même temps, vous demandez aux plus vulnérables des efforts importants, je pense notamment à la revalorisation des pensions ou des allocations qui est limitée à 0,3 %, soit un niveau bien inférieur à l'inflation. Sans parler de la hausse de la CSG... Comment justifier une telle différence de traitement entre les entreprises et les personnes qui bénéficient d'allocations ou de prestations sociales ?

Enfin, je relève que le financement de la sécurité sociale dépend de plus en plus de la CSG plutôt que des cotisations, ce qui ne correspond à l'idée que nous nous faisons du système français. Vous envisagez un excédent du budget de la sécurité sociale. Comment être certains que cet excédent bénéficie effectivement à la sécurité sociale, et pas au budget de l'État ?

Mme Michelle Meunier. – Madame la ministre, vous avez évoqué la prévention précoce de l'autisme. Je salue votre volonté d'augmenter de 30 % le complément du mode de garde pour les parents qui ont un enfant porteur de handicap, mais j'attire votre attention sur l'effectivité de cette mesure. En effet, il faut savoir que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, AEEH, est déjà sous-utilisée pour les jeunes enfants.

Nous revenons donc à la question centrale : l'information et la formation des professionnels, en particulier ceux qui travaillent dans des structures qui reçoivent de jeunes enfants – services de protection maternelle et infantile, centres d'action médico-sociale précoce...

Nous le savons, il est très important de développer une approche globale pour les tout-petits. Or certaines caisses d'assurance maladie refusent certaines prises en charge ou font des difficultés aux parents pour des remboursements, lorsqu'il s'agit de consultations « hors cadre » ou qui ne rentrent pas dans le protocole de soins. Je pense notamment à des séances d'orthophonie ou de rééducation, qui peuvent se révéler très intéressantes, y compris sur des enfants qui ont un syndrome du trouble du comportement, sans être nécessairement diagnostiqués autistes.

Je rappelle que la prévention permet une meilleure prise en charge, ainsi que des économies sur de futures dépenses thérapeutiques. C'est pourquoi j'ai été étonnée l'an passé, quand des amendements que j'avais déposés avec Corinne Féret ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

Je voulais aussi vous faire part de certaines inégalités dans l'accès aux soins, notamment pour les femmes porteuses de handicap. Envisagez-vous de prendre des dispositions dans ce PLFSS pour pallier cette difficulté, qui concerne surtout la médecine de ville ? Nous savons bien que les personnes handicapées recourent encore moins que les autres à la prévention.

Nous aurons bientôt l'occasion, lors de l'examen d'une proposition de loi, de parler des décisions prises par le Gouvernement au sujet de l'allocation adulte handicapé, mais je veux quand même vous faire part de la profonde colère des personnes handicapées, qui trouvent que ces annonces ne correspondent pas franchement à la réalité qu'elles vivent au quotidien. Je pense notamment aux couples.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je voudrais vous dire toute mon admiration devant le talent que vous déployez pour présenter de façon élogieuse une situation qui ne le mérite pas ! J'ai rarement rencontré au cours de ma vie politique, pourtant longue, une manière aussi particulière de présenter les choses...

Premier exemple, les heures supplémentaires. Vous nous dites, monsieur le ministre, que l'exonération de cotisations sociales permettra d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés. Cela serait vrai, si tout le monde pouvait faire des heures supplémentaires et si elles dépendaient de la volonté du salarié. Or, nous le savons, cette décision dépend de l'employeur, qu'il soit privé ou public. Je crois vraiment qu'il faut arrêter de faire des effets d'annonce !

Je ne peux pas éluder l'évolution très faible, 0,3 %, des pensions de retraite, des aides au logement – APL –, des prestations familiales, des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité. Vous demandez constamment des sacrifices aux plus faibles et aux plus vulnérables !

Autre exemple, au prétexte de trouver de l'argent, vous ponctionnez à la sécurité sociale 600 millions d'euros pour payer la disparition du forfait social, 2,5 milliards pour l'exonération des heures supplémentaires et environ 7 milliards au titre de la suppression du CICE remplacé par une exonération de charges sociales, soit un total d'à peu près 10 milliards d'euros ! Qui plus est, vous en faites une règle : au-delà d'un milliard d'euros d'excédents, l'État ponctionnera la sécurité sociale. C'est tout simplement inadmissible ! Ce procédé attaque les principes mêmes de notre sécurité sociale, dans laquelle chaque personne finance sa propre assurance. Vous allez faire payer des dépenses de l'État par des cotisations de sécurité sociale. C'est encore plus inadmissible, quand on connaît la situation dans les hôpitaux...

Par ailleurs, nombre de questions se posent sur les optométristes et je partage le sentiment d'Yves Daudigny à ce sujet. J'ai eu l'occasion de déposer deux amendements qui ont été retoqués ; j'espère que, cette année, j'aurai le bonheur d'assister enfin à leur adoption.

Première question, monsieur le ministre, les modalités de calcul de la prime d'activité, qui est censée augmenter de 20 euros par mois. J'ai lu dans la presse que le décret qui prévoit cette mesure modifie aussi le coefficient utilisé, qui est passé de 62 % à 61 %. Cette modification peut paraître dérisoire, mais en réalité, elle limite l'augmentation de la prime d'activité à seulement 7 euros, sans compter l'inflation qui va évidemment grever cette hausse. J'ai fait le calcul, je peux vous confirmer cette information !

Vous avez indiqué que les associations ne bénéficieraient plus du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, le CITS. Vous proposez à la place une nouvelle exonération. Pourquoi pas ? Le problème est que vous réfléchissez à enveloppe constante, 120 millions d'euros, alors que le nombre de bénéficiaires du nouveau dispositif sera plus élevé que celui du précédent. Ainsi, les associations qui sont éligibles au crédit d'impôt actuel verront leurs

moyens d'action amputés. Quand on connaît la situation dans les Ehpad, on peut s'interroger sur cette mesure...

M. Martin Lévrier. – La fusion de la CMU-c et de l'ACS, qui fait partie du plan Pauvreté, a pour objectif de rendre plus efficace l'aide aux plus vulnérables. Je rappelle qu'environ deux Français sur trois éligibles aujourd'hui n'utilisent pas ces dispositifs. De nombreuses personnes, en particulier handicapées, connaîtront ainsi une meilleure prise en charge, par exemple en ce qui concerne les dispositifs médicaux, dont les fauteuils roulants.

Le dispositif à l'étude permettra notamment d'offrir à tous les assurés sous le plafond de ressources la prise en charge complémentaire de la totalité des frais sur un large panier de soins. Comment éviter les effets de seuil de ce plafond de ressources ? Quel est le périmètre de ce panier de soins ? Comment cette mesure sera-t-elle coordonnée avec le dispositif de zéro reste à charge, RAC 0, les prothèses étant par exemple très présentes dans le panier de soins des personnes âgées ?

Je souhaite vous interroger sur Mayotte. Le PLFSS entend résoudre l'engorgement du centre hospitalier mahorais avec la mise en place d'une prise en charge intégrale par l'assurance maladie du ticket modérateur sur les soins de ville sous conditions de ressources. Si cela permet effectivement de lever un frein financier, il faut savoir qu'à Mayotte l'accès aux soins est d'abord limité par la faiblesse de l'offre libérale : 11 médecins pour 100 000 habitants. Comment estimer l'impact de la mesure que vous proposez sur le quotidien des Mahorais ?

Le PLFSS contient d'autres mesures pour améliorer l'accès aux soins, par exemple une exonération de charges pour les étudiants ou les médecins remplaçants. D'autres solutions de financement mériteraient sûrement d'être creusées grâce à une meilleure concertation avec élus et acteurs locaux.

En ce qui concerne la prévention – vous répétez souvent, madame la ministre, que mieux vaut prévenir que guérir... –, elle a souvent été le parent pauvre de notre système de santé. La lutte contre les addictions, y compris celles liées aux substances psychoactives, est la suite logique de la politique menée contre le tabagisme. Je salue ainsi la volonté du Gouvernement de suivre l'avis du Haut conseil de santé publique et de se concentrer sur les actions de prévention à destination de la jeunesse. Pour autant, j'aimerais connaître, madame la ministre, la place que vous accorderez à la médecine scolaire dans cette politique et le soutien que vous lui apporterez.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Je vais d'abord répondre à M. Daudigny. En ce qui concerne le gel prudentiel qui est opéré chaque année sur les crédits hospitaliers, la décision est généralement prise à la fin du mois de novembre en fonction de la consommation des budgets. Il est donc trop tôt pour vous répondre.

Ensuite, vous dites que la psychiatrie est un secteur dégradé. C'est exact et cela ne date pas d'hier ! Avant mon arrivée au Gouvernement, on parlait d'ailleurs très peu de cette question, alors qu'elle était déjà très prégnante, et la dégradation des soins psychiatriques n'a ému personne pendant des années... J'avais déjà décidé d'en faire une priorité, lorsque je présidais le collège de la Haute Autorité de santé.

Au ministère, j'ai pris le sujet à bras le corps. Je rappelle que l'Ondam est fixé à 2,5 %, tandis qu'il oscillait autour de 1,7 % durant les cinq années précédentes. J'ai présenté

une feuille de route spécifique et très ambitieuse pour la psychiatrie. Ce secteur va évidemment bénéficier d'investissements financiers, mais le problème n'est pas uniquement budgétaire. Parmi les difficultés, je citerai l'absence de psychiatres et d'attractivité des postes hospitaliers et la disparition progressive de la pédopsychiatrie, profession qui a été abandonnée. Ainsi, dans huit régions, il n'y a plus de professeurs de pédopsychiatrie, j'ai donc demandé aux doyens des facultés de médecine d'en nommer afin de former des internes dans cette spécialité. En 2019, nous allons aussi créer des postes d'infirmiers de pratiques avancées en psychiatrie. Des projets locaux de santé psychiatrique vont être créés. Les psychiatres pourront intégrer les communautés professionnelles territoriales de santé, les CPTS.

La question de la psychiatrie est donc très complexe et ce PLFSS ne contient pas de mesure spécifique, hormis les investissements hospitaliers dont j'ai déjà parlé, car les leviers d'action les plus importants ne sont pas financiers. Je rappelle que la plupart des hôpitaux qui sont aujourd'hui en tension dans le secteur psychiatrique ont des postes de psychiatres ouverts, mais ne réussissent pas à les pourvoir.

En ce qui concerne la reconnaissance des optométristes, nous avons beaucoup dialogué avec la filière des soins optiques dans le cadre de nos travaux sur le reste à charge zéro. Nous avons pris des engagements avec les ophtalmologues et leurs collaborateurs. Aujourd'hui, 60 % de ces spécialistes ont un collaborateur orthoptiste ou infirmier, en cas de protocole de coopération. Nous avons travaillé sur l'ingénierie des métiers et des diplômes ; ainsi, la formation des opticiens passera de deux à trois ans afin qu'ils puissent pratiquer des actions de prévention. En outre, les orthoptistes auront la possibilité de renouveler les prescriptions.

Au sujet de la pénurie de médicaments, nous allons nous saisir des conclusions du rapport réalisé par le Sénat. Je vous remercie d'avoir travaillé sur cette question, ce que le ministère est en train de faire de son côté. Le PLFSS pourrait être l'occasion de réfléchir à une disposition autour de la disponibilité, notamment pour renforcer les plans de gestion proposés par les industriels. Comme vous le savez, les explications des pénuries sont très diverses, on ne peut donc pas y apporter une réponse simple et unique.

Madame Bonfanti-Dossat m'a interrogé sur les prestations de soins à domicile. Je voudrais d'abord vous faire remarquer que je n'ai pas l'habitude de sacrifier des patients ! Votre remarque à ce sujet m'a quelque peu troublée. Des économies sont prévues à hauteur de 150 millions d'euros sur les dispositifs médicaux et les prestations à domicile, mais il faut savoir que les dépenses de la liste des produits et prestations remboursables, la LPPR, où sont inscrits les dispositifs médicaux, augmentent de manière extrêmement rapide, à un niveau bien supérieur à celui de l'Ondam. Nous n'avons pas souhaité introduire un mécanisme de régulation avec une clause de sauvegarde, comme pour le médicament, mais nous avons prévu de mener des négociations très ambitieuses sur le prix des dispositifs médicaux. Les économies porteront sur ce secteur. Par ailleurs, nous sommes évidemment d'accord pour réfléchir avec les acteurs économiques à de nouveaux outils de régulation, qui pourraient être introduits dans le PLFSS pour 2020.

Vous me posez aussi la question du nouveau métier d'assistant médical. Il faut d'abord savoir que ce métier existe dans de nombreux pays. Ensuite, il est complètement distinct de celui d'infirmière. Nous allons négocier le champ de compétences de ces assistants médicaux avec les professionnels, mais il ne correspondra pas du tout à celui des infirmières de coordination ou à celui des infirmières de pratiques avancées. Nous souhaitons que les

infirmières soient sur le terrain, au plus près des patients, en particulier des patients chroniques, et qu'elles se voient déléguer des tâches aujourd'hui exercées par les médecins. Je pense notamment à la vaccination ; nous avons d'ailleurs demandé à la Haute Autorité de santé de se pencher sur la primo-vaccination et, à la suite de son rapport positif, nous allons élargir la possibilité offerte aux infirmières de les réaliser.

Nous engageons donc une restructuration globale de l'offre de soins de proximité, mais je ne souhaite pas que les infirmières jouent le rôle d'assistante médicale. Elles ont mieux à faire !

Madame Lassarade, vous m'interrogez sur la prévention. Non, nous ne privilégions pas particulièrement la prévention tertiaire, comme le montre ce que nous avons décidé sur la vaccination ou le prix du tabac. Toutes les actions de prévention primaire ou secondaire, dont l'activité physique, pourront être prises en charge dans les forfaits dédiés aux patients chroniques.

L'ensemble des crédits consacrés à la prévention institutionnelle augmente. Les moyens du FNPEIS, Fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaire qui est géré par la Cnam, augmentent de 20 % dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens 2018-2022. Ceux du Fonds de lutte contre le tabac vont passer de 30 millions à 100 millions, en s'élargissant à toutes les addictions. Le FIR, Fonds d'intervention régional géré par les Agences régionales de santé, progresse de 3,3 %, soit un point de plus que l'Ondam. Le budget du fonds national de prévention des accidents du travail de la branche AT-MP double, en passant de 50 millions à 100 millions.

En matière de prévention secondaire, une consultation sera prise en charge à 100 % pour le dépistage des cancers chez les femmes à 25 ans. Nous avons réparti les examens de prévention chez les jeunes jusqu'à 18 ans. Nous créons une consultation de prévention autour de la sexualité et de l'accès à la contraception chez les jeunes entre 15 et 17 ans, prise en charge à 100 % par la sécurité sociale.

Bref, je ne vois pas comment on peut nous faire le procès de ne pas mettre les moyens sur la prévention !

Autre question de Mme Lassarade, les forfaits d'intervention précoce seront activés par les médecins généralistes, les pédiatres et généralement tous ceux qui interviennent auprès des enfants et sont amenés à repérer un trouble du neuro-développement, avant même un éventuel diagnostic d'autisme. Ce forfait sera versé aux structures de coordination, qui le répartiront entre les différents professionnels – orthophonistes, psychomotriciens... Cela répond donc aussi à la question de Mme Meunier sur les consultations « hors-cadre ». Il s'agit de répondre à un besoin très bien identifié : la prise en charge, chez des professionnels aguerris, des pathologies du développement avant même qu'un diagnostic soit posé par un centre d'action médico-sociale précoce.

Madame Féret, vous me posez la question du rapport Lecocq sur la santé au travail. Nous sommes actuellement dans une phase de consultation des partenaires sociaux, qui ont déjà eu des réunions bilatérales avec le Premier ministre. Je ne dispose pas encore des conclusions de cette consultation et nous devrions disposer d'un document d'orientation à la fin du mois. En ce qui concerne les agents publics, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics a lancé une réflexion et des discussions sur le sujet de la santé au travail.

Par ailleurs, nous réfléchissons à la question de la reconnaissance des maladies professionnelles. J'ai été très étonnée quand j'ai découvert que la liste des maladies professionnelles résultait d'une négociation entre les partenaires sociaux et qu'elle n'avait donc rien de scientifique. Muriel Pénicaud et moi-même souhaitons remettre un peu de science dans ce processus, ce qui permettra d'améliorer profondément le système actuel.

Madame Cohen, vous dites que 5 000 femmes vont à l'étranger pour procéder à une IVG, mais une grande majorité d'entre elles le fait parce qu'elles sont hors délai en France et que certains pays autorisent des IVG plus tardives. Il est donc faux de penser que cela est lié à une difficulté d'accès aux soins.

Mme Laurence Cohen. – C'est lié, quand même !

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Par ailleurs, le nombre d'IVG est stable en France depuis quinze ans autour de 216 000 par an.

Je suis très attentive à ce que le monde associatif peut nous remonter comme informations et, quand il y a un problème particulier de clause de conscience, comme cela a été le cas dans la Sarthe, nous sommes intervenus extrêmement rapidement pour faire venir des professionnels.

Sincèrement, le droit à l'IVG n'est en aucun cas remis en cause en France, sauf par quelques déclarations individuelles qui n'engagent que leurs auteurs, et je n'ai pas constaté de difficulté particulière en termes financiers ou d'organisation. C'est pourquoi il n'y a pas de raison que le PLFSS contienne une mesure sur ce sujet.

Je rappelle que Marisol Touraine, mon prédécesseur, a élargi la possibilité d'effectuer des IVG instrumentales dans les centres de santé des IVG, procédure qui a été cadrée par la Haute Autorité de santé. En outre, les sages-femmes et les médecins généralistes ont l'autorisation de procéder à des IVG médicamenteuses et 65 % des centres médicaux pratiquent l'IVG.

Madame Meunier, nous sommes d'accord, l'AEEH est utilisée tardivement. Il est vrai que les familles hésitent beaucoup à faire reconnaître un diagnostic de handicap ou de trouble du développement avant l'âge de trois ans. Elles mettent un certain temps à faire la démarche de consulter un professionnel.

Dans le cadre du plan autisme, nous avons prévu des actions pour former tous les professionnels de la petite enfance au repérage – médecins des services de protection maternelle et infantile, puéricultrices, assistants sociaux, personnels de l'éducation nationale... Tous auront une formation au repérage précoce des troubles du neuro-développement. Plus on intervient tôt, mieux c'est ! La création du forfait dont je vous ai parlé répond à cette exigence.

Sur les inégalités dans l'accès aux soins pour les personnes en situation de handicap, notamment en ce qui concerne la prévention, là encore, ce ne sont pas des problèmes budgétaires, mais d'organisation. Lors du comité interministériel du handicap, qui se tiendra la semaine prochaine, je présenterai des mesures à ce sujet.

Monsieur Tourenne, vous vous interrogez sur la prime d'activité. J'ai répondu cet après-midi même à une question identique qui m'a été posée à l'Assemblée nationale. Soyons clairs : les engagements du Président de la République seront tenus ! À l'issue du

quinquennat, la prime d'activité sera revalorisée de 100 euros pour les personnes dont les revenus se situent au niveau du Smic. La prime varie en fonction des revenus et il est normal qu'elle soit supérieure pour les personnes dont les revenus sont plus faibles. L'ensemble des bénéficiaires ne touche donc pas la même prime d'activité.

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous allez donc rectifier le décret...

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je vais répondre aux quelques questions qui concernaient les comptes publics.

M. Daudigny a évoqué un sujet de nature, au fond, philosophique sur les relations entre l'État et la sécurité sociale. Il faut d'abord savoir qu'il n'y a jamais eu de compensation exacte. Ensuite, nous sommes passés au fil du temps d'un système assurantiel, lié au statut de l'assuré, à un système plus universel. Un simple exemple : la place dans le financement de la sécurité sociale de la CSG, qui n'est pas une cotisation, mais une contribution, est de plus en plus importante et le Gouvernement a souhaité, vous le savez, poursuivre dans cette voie.

Ce changement n'est aucunement une remise en cause du système, il correspond en fait aux évolutions de la société elle-même depuis la création de la sécurité sociale après la Seconde Guerre mondiale et aux bouleversements dans les questions liées à la maladie, à la famille et, demain, à la dépendance. Ces questions étaient déjà largement présentes dans le débat que nous avons eu l'an passé sur le PLFSS pour 2018.

Mme Cohen a évoqué la suppression de certaines cotisations et le niveau de contribution des entreprises au financement de la sécurité sociale. C'est une question de philosophie politique, sur laquelle nous sommes clairement en opposition. De notre côté, nous pensons que baisser la fiscalité, notamment sociale, permet à l'entreprise de produire davantage, donc d'embaucher et de mieux payer les salariés, ce qui permettra une rentrée supérieure en termes de ressources pour la sécurité sociale. À notre sens, il faut encourager l'entreprise, en baissant la pression fiscale.

Au sujet du CITS, je ne suis évidemment pas d'accord avec M. Tourenne. Il faut distinguer les activités qui relèvent du champ concurrentiel et les autres. La question du coût du travail explique notre volonté de transformer le CICE en un allègement de charges généralisé. Je rappelle que ce crédit d'impôt a été inventé durant le quinquennat précédent pour compenser les augmentations de fiscalité qui avaient été adoptées au début du même quinquennat... Vous connaissez cette histoire !

Certes, il existe une difficulté sur les aides à la personne, mais le Gouvernement a proposé un amendement sur ce sujet. D'autres questions se posent, notamment pour les Ehpad, mais il s'agit plutôt d'un problème global de modèle de financement et de fonctionnement.

Dernier point, les heures supplémentaires. Il est manifeste que, là non plus, nous ne sommes pas d'accord ! Qui fait des heures supplémentaires ? Ce sont plutôt des jeunes, en tout cas des salariés de moins de 45 ans, et les ouvriers et employés. En 2012, on a pu constater un effondrement des heures supplémentaires, lorsqu'elles ont été à nouveau fiscalisées, parce que les salariés ne voulaient plus en faire. Nous voulons moins fiscaliser les heures supplémentaires pour rendre le système plus attractif et faire gagner du pouvoir d'achat aux personnes qui en ont besoin.

En 2012, le Gouvernement avait gardé une partie des baisses de charges, ciblées sur les petites entreprises.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – C’était une mesure intéressante !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Justement, monsieur le rapporteur général, nous n’avons pas souhaité baisser davantage les charges des entreprises au titre des heures supplémentaires pour éviter les effets d’aubaine. Notre mesure concerne les salariés, pas les entreprises.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Monsieur Lévrier, les personnes entrant dans le nouveau dispositif résultant de la fusion entre la CMU-c et l’ACS bénéficieront de la totalité des conditions ouvertes aux bénéficiaires de la CMU : mêmes conditions d’accès et garanties, notamment l’absence de dépassements d’honoraires. Ils auront les mêmes prestations que les bénéficiaires du « 100 % santé », c’est-à-dire avec un reste à charge de zéro. En outre, le panier de soins est élargi aux différents aspects de la compensation du handicap.

En ce qui concerne Mayotte, l’exonération du ticket modérateur vise à favoriser le recours à l’offre de soins en libéral, même si nous savons que celle-ci est extrêmement peu développée. Dans ce département, l’essentiel de l’offre de soins est assuré par l’hôpital, qui va d’ailleurs bénéficier d’investissements considérables ; pour mémoire, je rappelle que cet hôpital fonctionne avec un budget global, et non sur le principe d’une tarification à l’activité, ce qui est extrêmement rare. En tout cas, c’est un sujet que je suis de très près.

Sur la médecine scolaire, tout le monde considère que le système ne fonctionne pas bien ! Comme vous le savez, les médecins et infirmières scolaires dépendent du ministère de l’éducation nationale et ils ne souhaitent pas être rattachés au ministère de la santé. Jean-Michel Blanquer et moi-même nous attachons à ce que l’ensemble des enfants bénéficie de la consultation médicale obligatoire avant six ans. Nous travaillons aussi à mettre en place un parcours de santé des 0-6 ans ; la députée Stéphanie Rist et des inspecteurs de l’Igas sont d’ailleurs chargés de remettre un rapport en vue d’améliorer l’accès à la médecine scolaire, en favorisant par exemple les coopérations avec les services de protection maternelle et infantile et avec les médecins généralistes et en élargissant les personnes en capacité de prendre en charge les enfants. Nous savons bien qu’aujourd’hui la profession n’est pas attractive et nous travaillons à une meilleure reconnaissance de ce métier.

Mme Victoire Jasmin. – Les prestations des psychomotriciens sont reconnues, mais elles ne sont pas remboursées par la sécurité sociale. Envisagez-vous de valoriser ce métier ?

Votre plan prône, à juste titre, la complémentarité entre les secteurs publics et privés. Envisagez-vous d’évaluer la situation actuelle, car la plupart des établissements publics de santé sont en certification ou en accréditation ?

Les travailleurs indépendants connaissent des situations difficiles, liées notamment à la compatibilité des logiciels qu’ils utilisent pour leurs cotisations. Le dispositif va-t-il être amélioré ? À La Réunion, un indépendant est mort car, sa carte vitale étant muette, il n’a pu bénéficier de soins.

Mme Corinne Imbert. – Vous avez rappelé que le médicament était un secteur clé du soin. Vous avez aussi rappelé l’objectif d’accès aux traitements innovants, objectif que nous partageons tous. Néanmoins, le médicament va servir de variable d’ajustement dans ce PLFSS car, sur les 3,83 milliards d’économies, le médicament contribuera à hauteur de 1,36 milliard.

Je souhaite aussi vous interroger sur la répartition pharmaceutique : ce secteur est menacé alors qu’il soutient le maillage des officines qui contribue à l’aménagement du territoire. La répartition pharmaceutique, qui garantit la sécurité de la distribution du médicament dans notre pays, est fragilisée depuis le développement des génériques. Nous avons adopté l’an passé un amendement de mon collègue Gérard Dériot retirant le segment des génériques de l’assiette de la taxe sur le chiffre d’affaire des répartiteurs. L’une des demandes de la répartition pharmaceutique est l’instauration d’un forfait sur le générique. Si la situation actuelle perdure, les officines – notamment rurales - risquent demain d’être moins bien desservies. L’égalité d’accès aux médicaments ne serait alors plus assurée. Seriez-vous favorable à l’instauration d’un forfait sur les génériques ?

M. Jean-Marie Morisset. – L’année dernière, nous avons voté l’amendement que ma collègue vient d’évoquer. Quelle sera votre position lorsque nous présenterons à nouveau cet amendement ?

Les négociations avec les 120 000 infirmiers libéraux avec la caisse d’assurance maladie sont bloquées depuis plusieurs mois. L’année dernière, vous étiez intervenue pour débloquer les négociations avec les dentistes. Allez-vous en faire de même, ce qui permettrait aux infirmiers libéraux de prendre le virage des soins ambulatoires ?

Il est demandé aux prestataires de santé à domicile de passer de 90 à 150 millions d’économies en un an. C’est vraiment beaucoup !

Je salue la création des assistants médicaux, mais ils devront exercer dans un cabinet. Qu’entendez-vous par « cabinet » ? Faudra-t-il un ou plusieurs médecins ? S’agira-t-il d’une maison de santé ? Quelles seront les conditions pour bénéficier d’un assistant médical et ce dernier pourra-t-il assister, outre les médecins, les dentistes, les kinésithérapeutes etc... ?

Mme Patricia Schillinger. – Le PLFSS ne pourrait-il être l’occasion de renforcer les dispositifs de surveillance des anomalies congénitales ? Il existe aujourd’hui six registres de malformations congénitales. Récemment, l’un de ces registres a perdu les 100 000 euros de subventions que lui versait le conseil régional d’Auvergne-Rhône-Alpes, soit 50 % de son budget. En appui de Santé publique France qui souhaite une mise en réseau de ces registres, comment pérenniser la prévention des anomalies congénitales ? L’État compte-t-il soutenir financièrement le registre Remera ?

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

Mme Chantal Deseyne. – Le plan de lutte contre les addictions 2018-2022 devait être publié en mars, puis en juin, puis en septembre. Nous sommes aujourd’hui le 10 octobre et ce plan n’a toujours pas été dévoilé. J’attends de ce plan des mesures sur les addictions comportementales mais aussi sur les addictions aux jeux, aux écrans, à la pornographie, en particulier pour protéger les jeunes les plus vulnérables. Pouvez-vous nous dire quand ce plan sera publié ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Mon collègue Daudigny a rappelé le cri d’alarme de la Fédération hospitalière de France. L’augmentation de 0,2 % de l’Ondam permet d’affecter 400 millions de plus à tous les acteurs, mais ils doivent être comparés aux 900 millions d’économies demandées chaque année aux hôpitaux publics, et aux 1,2 milliard d’économies prévues sur la masse salariale d’ici 2022. Cette équation est énigmatique.

Vous avez dit qu’un accompagnement des établissements en difficulté sera opéré par les ARS, mais si l’enveloppe budgétaire demeure inchangée, comment redresser la situation de ces hôpitaux ?

Le forfait hospitalier sur les actes coûteux -soit supérieurs à 120 euros- serait relevé de 18 à 24 euros. Cette mesure n’entre-t-elle pas en contradiction avec la mise en place d’un reste à charge à zéro ?

M. Jean Sol. – Le déficit des hôpitaux publics a augmenté de plus de 50 % en deux ans. Ces établissements s’essouffent, les Groupements hospitaliers de territoire (GHT) ne sont pas encore en ordre de marche, les conditions de travail ne favorisent pas les soins de qualité, les personnels sont en grande souffrance et les patients sont légitimement de plus en plus exigeants. Allez-vous annexer à l’Ondam la maîtrise des déficits et de la dette des établissements publics de santé ? Cette mesure sera-t-elle suffisante pour donner la bouffée d’oxygène tant attendue par les dirigeants gestionnaires et la communauté soignante ?

Quid des soins palliatif et des actes redondants ?

Mme Véronique Guillotin. – Je salue le plan santé 2022 qui répond aux problématiques des soins de proximité, de la désertification médicale et d’égal accès aux soins.

Ce plan préconise trois types d’hôpitaux : hôpitaux de proximité, hôpitaux techniques et hôpitaux de pointe, qui correspondent sans doute aux CHU actuels. Quel sera le périmètre géographique pour effectuer ces gradations ? Certains hôpitaux qui comprennent des plateaux techniques pourront-ils devenir des hôpitaux de proximité ? Qui définira le cadre ? Les ARS et les GHT seront-ils autour de la table des négociations ?

Un cadre législatif ne pourrait-il éviter l’inflation des salaires des médecins intérim qui consultent dans les hôpitaux ? Dans certains territoires, ces salaires dégradent les finances des hôpitaux.

Les médecins PAE (procédure d’autorisation d’exercice) qui ne viennent pas de l’Union européenne pourront-ils être intégrés dans les hôpitaux ? L’an dernier, nous avions proposé, en vain, une expérimentation. Envisagez-vous de les intégrer de façon pérenne ?

Je salue votre courage concernant l’obligation des onze vaccins. Ne pensez-vous pas que le vaccin contre les infections par papillomavirus humains, notamment chez les garçons, devrait être rendu obligatoire, d’autant que les cancers du col et les cancers génitaux sont plus nombreux en France que dans les autres pays européens où la vaccination est massive ? Ne faudrait-il pas également obliger les personnels soignants à se faire vacciner contre la grippe ?

La sédentarité est la quatrième cause de mortalité dans le monde. Comment le ministre de la santé, en lien avec celui des sports et le ministère de l’Éducation nationale, agissent-ils pour changer les comportements dès l’enfance ?

De nombreux jeunes, enfants ou adultes handicapés doivent être accueillis dans des pays étrangers, notamment la Belgique. Ce PLFSS prévoit-il la création de places sur les territoires frontaliers ? Là où l'accès aux soins est difficile, ou qu'on observe une désertification médicale sur les territoires frontaliers, le travail transfrontalier est-il pris en compte par votre plan santé ?

M. Daniel Chasseing. – Je me réjouis que la sécurité sociale soit à l'équilibre, et que la dette de la Cades doive être amortie totalement en 2024. Je soutiens le plan santé. Certes, il y a un déficit des hôpitaux, qui est ancien. Dans les hôpitaux périphériques, on est souvent obligé de prendre des salariés en intérim, ce qui coûte deux ou trois fois plus cher que des postes normaux.

Je me réjouis de la suppression du *numerus clausus*. Recruter 4 000 assistants médicaux d'ici 2022 ? Je suppose qu'ils assureront l'accueil de patients et la vérification des vaccinations dans les maisons de santé. Vous parlez de généralisation des communautés professionnelles territoriales avec un seuil de 20 000 habitants. En zone rurale, cela peut être vaste ! Des adaptations sont à prévoir.

Certains ophtalmologues opèrent la cataracte en cabinet et sont pénalisés, parce que cela coûte moins cher qu'en clinique. Et l'implant n'est pas remboursé. Il faudrait faire le point sur ce sujet.

Dans les Ehpad, il manque des aides-soignantes et des infirmières. Des manifestations récentes l'ont rappelé. Vous avez prévu 125 millions d'euros en 2019. Il faut arriver à 0,7 personne par pensionnaire. Les infirmières itinérantes ne sont pas efficaces ; mieux vaut augmenter le temps infirmier dans les vingt-quatre heures.

La majoration des modes de garde et le congé de maternité amélioré sont de bonnes choses. On peut regretter la limitation à 0,3 % de la revalorisation des retraites ou des allocations familiales.

En zone rurale, l'augmentation du prix du gasoil reprendra l'augmentation de pouvoir d'achat que vous procurez aux salariés. La mesure sur la rémunération des heures supplémentaires va dans le bon sens, tout comme l'allègement des charges sociales en plus du CICE. Je suis aussi pour l'économie sociale et solidaire. Il faudra de la formation !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Nous fusionnons le RSI au régime général, et cela se passe bien. Cela aligne les droits tout en conservant certains droits spécifiques, et le service s'est amélioré : votre commission pourra nous entendre sur ce point, si elle le souhaite.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Il n'est pas prévu de remboursement des actes des psychomotriciens. Il faudra les introduire dans les forfaits de prise en charge d'un certain nombre de pathologies, et notamment dans celui de prise en charge précoce des enfants autistes.

La répartition pharmaceutique est essentielle pour l'accès aux médicaments, et je suis très attentive au maillage territorial des pharmacies. Des négociations sont en cours pour revoir les modalités de financement de ce secteur. C'est dans ce cadre que la question du forfait va être posée. Nous réfléchissons à l'organisation de ce secteur, en général.

Je suis intervenue pour les dentistes parce que je voulais ouvrir la négociation sur le reste à charge zéro. Le bras de fer qui avait eu lieu avant mon arrivée n'était pas propice à l'ouverture de négociations apaisées. Pour les infirmières libérales, la situation est différente. D'abord, je n'interviens pas toujours dans la négociation de la Cnam avec les professionnels ! Puis, j'ai déjà dit aux professionnels de santé que, dans le cas de la réforme « Ma santé 2022 », je privilégiais les nouveaux modes de rémunération à la rémunération à l'acte ou à l'activité. Je souhaite que les professionnels libéraux soient incités à mieux coopérer et à être attentifs à la pertinence des actes. Cela passe par des forfaits de prise en charge, notamment des pathologies chroniques. Je souhaite donc que, dans la négociation, on travaille sur d'autres modes de rémunération, incitatifs à des bonnes pratiques, plutôt que d'augmenter le coût de la consultation. Par ailleurs, on élargit leur champ d'actes, notamment avec la vaccination des primo-vaccinés. Mais si on veut vraiment modifier l'organisation du système de santé, le meilleur levier de transformation, c'est le mode de tarification.

La surveillance des anomalies congénitales repose sur un réseau de six registres sur le territoire, animés par Santé publique France. Les financements sont complexes et impliquent acteurs locaux, hôpitaux, Inserm, l'Institut national du cancer... Pour être utiles, les registres doivent couvrir 20 % de la population. C'est le cas en France, puisque ces registres couvrent 19 % des naissances. Quand on repère un cas d'anomalie, ce cas est systématiquement évalué par les équipes d'épidémiologistes de Santé publique France. Entre 2009 et 2014, il y a eu sept cas dans l'Ain. Ce n'est pas un excès par rapport à la moyenne nationale. Il y a eu un excès de cas en Bretagne et en Loire-Atlantique. Nous maintenons donc la surveillance. Les registres doivent répondre à des critères de qualité très particuliers pour être financés. Ils sont évalués par un comité scientifique indépendant. Certains registres disparaissent s'ils ne sont pas assez robustes.

Le plan de lutte contre les addictions est rédigé par la mission interministérielle, parce que beaucoup d'actions concernent aussi les douanes ou l'Éducation nationale. Il sera dévoilé d'ici la fin octobre. Il fait entièrement partie du plan prévention santé. J'attends donc avec impatience sa publication.

Le cri d'alarme de la fonction publique hospitalière, je le connais, et le plan « Ma santé 2022 » vise à y répondre. C'est vrai que les hôpitaux ont pâti depuis des années d'un rabot permanent, avec une baisse des tarifs. Si je ne suis pas responsable de la situation que j'ai trouvée à mon arrivée, j'ai décidé de réagir avec un plan qui prend en compte la nécessité de mieux organiser la médecine de ville, pour que l'hôpital ne pâtisse pas de cette désorganisation. Cela dit, tout ne repose pas sur des rallonges budgétaires. Il va falloir réinvestir, mais nos hôpitaux ne sont pas organisés de façon suffisamment rationnelle. En particulier, dans beaucoup d'hôpitaux locaux, certains plateaux techniques ne sont pas en situation de rendre un service de qualité. C'est le résultat de la dispersion des moyens financiers et humains. La gradation des soins hospitaliers va permettre de repenser le système et de le rendre plus efficient : il faut une masse critique, par exemple, autour de la radiologie ou de la cardiologie interventionnelles. Il faut donc une rallonge budgétaire, et nous la donnons. Notez d'ailleurs que les 400 millions d'euros que représente le desserrement de l'Ondam seront repris dans les Ondam suivants, de sorte qu'on aboutira à 1,6 milliard d'euros supplémentaires.

Dans le forfait hospitalier, il existe une participation forfaitaire de 18 euros pour les actes coûteux au-delà de 120 euros. Les conditions de fixation de cette participation ne sont pas logiques : un acte qui coûte 100 euros supporte une participation plus élevée qu'un acte qui coûte 120 ou 130 euros ! Je ne m'interdis pas de revoir ses règles, mais il paraissait

opportun de rééquilibrer immédiatement entre les actes les plus coûteux et les moins coûteux, d'autant que ce forfait hospitalier est pris en charge par les complémentaires santé.

Ma réforme vise à sauver l'hôpital. Nous veillons à la résorption des déficits, et nous accompagnons nombre d'hôpitaux : aides de trésorerie, aide à l'investissement... Le milliard d'euros de déficit des hôpitaux publics est la conséquence de l'absence de décisions suffisamment transformantes dans les dernières années.

Je souhaite relancer les soins palliatifs. Nous ferons une campagne d'information sur les directives anticipées.

Quant à la pertinence des soins, j'en ai fait mon cheval de bataille depuis que je suis médecin ! Sauf un rapport du Sénat, personne n'en avait jamais parlé avant que je produise ce plan.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous avons été précurseurs.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – L'assurance maladie évaluée à 10 milliards d'euros les soins non pertinents. Nous visons une tarification à la pertinence des parcours et des actes.

Comment graduer les soins ? Certains CHU sont purement de recours – c'est le cas de l'AP-HP. D'autres proposent vraiment une offre de proximité. Il faudra donc s'adapter en fonction des territoires. Le CHU doit porter les activités de haute technicité, comme la transplantation. Mais la radiologie interventionnelle, par exemple, peut être faite dans des hôpitaux généraux ou régionaux. Les hôpitaux locaux se transforment en 500 ou 600 hôpitaux de proximité. Nous n'en créerons, ni n'en supprimerons, aucun. Nous ne créerons pas de dispensaires, mais nous avons tout un budget pour créer de nouvelles structures : centre de santé ou maisons de santé pluriprofessionnelle. Nous allons donc doubler les structures de coopération interprofessionnelles avec 1 000 maisons de santé ou centres de santé supplémentaires au cours du quinquennat.

Sur la question des prix des médecins intérimaires, j'ai pris un décret encadrant très strictement le recours à l'intérim, avec des mesures transitoires en 2019. Ce décret fixe un plafond par jour de 1 287 euros, qui passera à 1 170 euros par jour 2020. Merci de me signaler les dérives car je suis dans un bras de fer avec ces professionnels. J'ai demandé aux ARS de veiller à ce que nul ne dépasse le plafond.

J'ai saisi la Haute Autorité dès mon arrivée pour savoir s'il fallait élargir la vaccination contre le HPV aux garçons, comme le font l'Angleterre ou l'Australie. Le cancer du col de l'utérus est le seul cancer qui pourrait être totalement éradiqué. Au lieu de cela, nous avons 3 600 cas par an, et 1 500 décès. Inacceptable ! La question des garçons se pose car, en dehors du cancer du col, il y a le cancer du canal anal et les cancers ORL. C'est un enjeu de santé publique et j'attends les conclusions de la Haute Autorité de santé pour savoir si nous devons élargir la vaccination aux garçons, voire la rendre obligatoire.

La vaccination des personnels de santé contre la grippe était une obligation mais elle ne l'est plus. En effet, le bénéfice individuel de la vaccination antigrippale pour les professionnels de santé jeunes n'était pas avéré. Le bénéfice étant purement collectif, on ne

pouvait pas l'imposer. Nous réfléchissons à des méthodes d'incitation, par exemple en obligeant les personnes non vaccinées à porter un masque.

Je ne suis pas favorable au financement par un acte de l'activité physique : sinon, il faudra aussi financer les fruits et les légumes ! Je préfère un financement dans le cadre du forfait de prise en charge des pathologies chroniques ou de l'obésité de l'enfant. La ministre des Sports met d'ailleurs en œuvre un plan sport et santé.

Sur la santé transfrontalière, je n'ai pas la réponse à votre question.

Les 4 000 assistants médicaux et les 1 000 CPTS sont financés. Ces derniers concernent les bassins de vie comprenant entre 20 000 et 100 000 personnes. Mais ce n'est qu'un ordre de grandeur. Un territoire rural de 10 000 habitants pourra en bénéficier.

Il est interdit d'opérer les cataractes en cabinet !

Pour les Ehpad, nous finançons des postes d'infirmières et d'aides-soignantes avec 125 millions d'euros dès cette année et 360 millions d'euros sur cinq ans. Nous créons des postes d'infirmières de nuit, plus ou moins mutualisées selon les territoires. Nous installons la téléconsultation dans tous les Ehpad. Nous souhaitons mettre en place des équipes mobiles de gériatrie, portées par les hôpitaux de proximité. Bref, nous allons nettement améliorer la situation dans les deux ou trois prochaines années.

M. Gérard Dériot, 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.

La réunion est close à 20 heures.

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

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Rapport spécial du GIEC relatif aux conséquences d'un réchauffement
climatique de 1,5°C - Audition de Mme Valérie Masson-Delmotte,
paléoclimatologue, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur
l'évolution du climat (GIEC)**

M. Hervé Maurey, président. – Nous entendons ce matin Mme Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Je rappelle que le GIEC a été créé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et qu'il fait figure d'autorité scientifique en charge d'évaluer les évolutions climatiques. 195 États, soit la quasi-totalité des pays du monde, en sont membres. Sa structure est unique dans la mesure où elle regroupe la communauté scientifique et la communauté politique. Les États sont amenés à approuver les conclusions des scientifiques. Le GIEC a reçu le prix Nobel de la paix en 2007 et a largement contribué à la prise de conscience de l'ampleur des conséquences des changements climatiques. Il a présenté, il y a quelques jours, un rapport spécial sur les conséquences du réchauffement climatique de 1,5 °C d'ici à la fin du siècle, conformément aux dispositions de l'Accord de Paris. Ce rapport était extrêmement attendu. Rédigé sur la base de 6 000 études, il a fait l'objet de 42 000 observations. Le « résumé à l'intention des décideurs » qui l'accompagne a enfin été approuvé par les États en session plénière ce lundi, en clôture de la 48^{ème} session du GIEC, au terme de débats, parfois âpres, qui ont duré près de cent heures.

A quelques semaines de la COP24, notre commission, très impliquée sur ces sujets, ainsi que le groupe de travail, présidé par notre collègue Jérôme Bignon, qui suit les négociations internationales climatiques, attendaient tout particulièrement ce rapport au ton à la fois lucide et volontariste ; un sursaut exceptionnel permettant de limiter les effets de ce dérèglement climatique.

Avant de nous présenter le contenu du rapport proprement dit, sans doute pourriez-vous nous donner quelques indications sur la manière dont travaille le GIEC et dont sont choisis ses experts. Je rappelle que certains articles publiés dans la presse anglo-saxonne ont mentionné l'existence de pressions sur les experts.

Je vous laisse la parole, Madame, en vous remerciant de votre présence parmi nous.

Mme Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). - Je rappellerai, à titre liminaire, les principaux messages du rapport.

Le changement climatique affecte déjà les gens, les écosystèmes et les moyens de subsistance partout. Il y a des avantages indéniables à limiter le réchauffement à 1,5°C par rapport à 2°C ou plus. Chaque demi-degré compte. Limiter ce réchauffement global à 1,5°C n'est pas impossible mais exige des transitions sans précédent dans tous les pans de la société. La volonté politique est cruciale. Limiter le réchauffement climatique à 1,5°C peut aller de pair avec la réalisation des objectifs du développement durable (ODD), pour l'amélioration de la qualité de vie de tous.

Ce rapport est le résultat du travail de 91 auteurs de 40 pays à parité entre pays développés et pays en développement. Nous avons reçu plus de 500 propositions d'auteurs, émanant des gouvernements et des organisations observatrices du GIEC. Les co-présidents et vice-présidents des trois groupes de travail ont sélectionné, de manière consensuelle, les auteurs de ce rapport. Ils ont ainsi choisi d'associer 133 contributeurs supplémentaires et ont passé en revue 6.000 publications scientifiques, dont les trois-quarts ont paru après le précédent rapport du GIEC, à la suite de la COP21. Les chapitres de ce rapport ont fait l'objet d'une lecture croisée (« *peer review* ») : les versions successives du rapport ont reçu 42 000 commentaires émanant de plus de 1 000 relecteurs de la communauté scientifique et des gouvernements. Ses conclusions, dressées sur la base de faits scientifiques, ont été discutées, mot pour mot, par les représentants des 195 pays. Enfin, les faits scientifiques mentionnés par ce rapport présentent des implications diverses selon les différents pays.

La première section du « résumé à l'intention des décideurs » porte sur la compréhension d'une hausse de 1,5°C de réchauffement global. Où en sommes-nous ? Depuis la période préindustrielle, les activités humaines ont provoqué un réchauffement planétaire de l'ordre de 1°C – soit entre 0,8 et 1,2°C. Nous vivons déjà avec les conséquences de ce degré de réchauffement, comme l'intensification d'événements extrêmes, la montée du niveau des mers ou le recul de la banquise arctique, parmi d'autres changements. Si le monde continuait à se réchauffer au même rythme, le réchauffement planétaire atteindrait 1,5°C entre 2030 et 2052. Alors que les émissions passées, depuis la période préindustrielle jusqu'à aujourd'hui, vont continuer à provoquer des changements dans le système climatique, l'augmentation supplémentaire de 1,5°C ne leur sera pas imputable ; tout dépendra ainsi des émissions de gaz à effet de serre à venir.

La seconde section porte sur les projections de changement climatique, les impacts potentiels, et les risques associés. En 2015, les connaissances sur ce point n'étaient pas suffisantes pour éclairer les choix politiques. Sur la base des travaux récents, nous disposons désormais d'une image claire des conséquences induites soit par la stabilisation de la hausse des températures à 1,5°C, soit par leur augmentation de 2°C. Ainsi, les modèles de climat projettent des différences robustes entre la situation actuelle et un réchauffement global de 1,5°C, et entre 1,5 et 2°C. Chaque demi-degré de réchauffement compte par rapport aux impacts. Ces différences portent sur l'augmentation de la température moyenne dans les océans et au-dessus des continents, l'intensification des températures extrêmes dans les régions habitées, les pluies torrentielles dans de nombreuses régions, et les sécheresses dans d'autres, en particulier sur le pourtour méditerranéen.

D'ici à 2100, la montée du niveau des mers sera moins importante de 10 cm si le réchauffement est stabilisé à 1,5°C plutôt qu'à 2°C. Cela se traduirait par 10 millions de personnes en moins exposées aux conséquences de la montée du niveau des mers. On estime ainsi à 100 millions le nombre de personnes qui seront exposées aux conséquences du réchauffement planétaire, fussent-elles limitées à 1,5°C. La perte de biodiversité et le risque d'extinction d'espèces sur les continents seraient deux fois moindres à 1,5°C que 2°C. Cette

moindre hausse induirait aussi des pertes plus limitées de rendements pour les céréales comme le blé, le maïs ou le riz, et d'autres céréales, en particulier en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud-Est, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. La population mondiale exposée aux pénuries d'eau serait, quant à elle, deux fois moindre à 1,5°C qu'à 2°C.

Dans les océans, un réchauffement de 1,5°C entraînera une dégradation de 70 % à 90 % des récifs de coraux tropicaux, contre plus de 99% à 2°C. Les conséquences du réchauffement dans les océans seraient beaucoup plus élevées à 2°C qu'à 1,5°C, avec, par exemple, une chute plus importante du tonnage des pêcheries en particulier dans les régions tropicales. Ainsi, limiter le réchauffement à 1,5°C par rapport à 2°C pourrait réduire de plusieurs centaines de millions les personnes exposées aux risques climatiques et susceptibles de basculer dans la pauvreté.

La troisième partie de ce résumé à l'intention des décideurs porte sur les émissions et les transitions de grands systèmes compatibles avec la limitation du réchauffement climatique à 1,5°C. La réalisation de cet objectif impliquerait de réduire les émissions de dioxyde de carbone mondiales de 45% en 2030 par rapport à leur niveau de 2010. En comparaison, limiter le réchauffement à 2°C impliquerait une baisse de ces émissions de 20% d'ici à 2030.

Les émissions mondiales de dioxyde de carbone devraient atteindre ce qu'on appelle le « net zéro » autour de 2050. Toutes les émissions résiduelles devraient alors être compensées par des actions pour extraire le CO₂ de l'air et le stocker de manière durable. Par comparaison, cette neutralité carbone serait atteinte en 2075 pour limiter le réchauffement à 2°C. La limitation du réchauffement à 1,5°C serait également consécutive à la réduction des rejets de substances affectant le climat autres que le dioxyde de carbone. Agir dans cette situation présenterait des effets immédiats sur la qualité de l'air et l'amélioration de la santé publique.

Limiter le réchauffement à 1,5°C implique des changements à une échelle sans précédent historique : des réductions d'émissions dans tous les secteurs, l'utilisation d'une large palette de technologies, des changements de comportements, ainsi qu'une augmentation significative des investissements vers les options bas carbone. Il s'agit bel et bien d'une transition vers de nouveaux systèmes, non seulement énergétiques, mais aussi agro-forestiers, urbains et de transports. Des progrès rapides ont été réalisés dans certains secteurs comme les énergies renouvelables. Il faudrait que les transports et l'aménagement du territoire en bénéficient également !

Afin de limiter le réchauffement à 1,5°C, il faudrait extraire le dioxyde de carbone de l'atmosphère et le stocker de manière durable. Les méthodes pour y parvenir incluent la plantation d'arbres, la restauration d'écosystèmes, l'utilisation de la bioénergie avec captage et stockage, les modifications de la gestion des terres, et d'autres approches qui en sont aujourd'hui aux prémices de leur développement. L'extraction à grande échelle de dioxyde de carbone pourrait avoir des implications pour la sécurité alimentaire, la préservation des écosystèmes et la biodiversité.

Les contributions nationales des gouvernements, effectuées dans le cadre de l'Accord de Paris depuis trois ans, ne sont pas suffisantes pour contenir le réchauffement en dessous de 1,5°C, même avec des actions extrêmement ambitieuses et difficiles après 2030. Afin d'éviter de dépasser 1,5°C de réchauffement planétaire dans quelques décennies, les émissions de CO₂ doivent diminuer substantiellement avant 2030.

La dernière partie du résumé porte sur le renforcement de la réponse planétaire au changement climatique. Les décideurs de l'ensemble des pays, réunis lors de la session du GIEC, ont décidé, à la suite de la COP 21, de le reconnaître explicitement comme élément du développement durable et au nombre des efforts d'éradication de la pauvreté. Les impacts du changement climatique et la manière dont nous y répondons sont étroitement liés au développement durable et aux objectifs de développement durable (ODD), qui recherchent un équilibre entre le bien être pour tous, la prospérité économique, et la protection de l'environnement.

Pour limiter le réchauffement à 1,5°C, il existe un ensemble de mesures d'adaptation et d'options pour réduire les émissions de gaz à effet de serre qui, choisies en fonction des critères de transition éthiques et justes, peuvent avoir de multiples bénéfices pour les objectifs de développement durable.

Leur déploiement est plus efficace lorsque les collectivités locales sont épaulées par les pouvoirs publics nationaux. Le renforcement des capacités des pouvoirs publics, des collectivités locales, de la société civile, du secteur privé, des populations autochtones et des communautés locales peut porter ces actions ambitieuses et nécessaires à la limitation du réchauffement climatique à 1,5°C. La coopération internationale est essentielle à la réussite de cette démarche dans tous les pays, en particulier pour les pays en développement et dans les régions vulnérables.

En guise de conclusion, je rappellerai les points-clefs du rapport : chaque demi-degré de réchauffement compte ; chaque année compte ; et, enfin, chaque choix compte. Ne pas agir aujourd'hui, c'est augmenter le fardeau pour les jeunes générations qui devront faire face aux conséquences du réchauffement et à des options d'action plus difficiles et plus risquées. Limiter le réchauffement climatique à 1,5°C n'est pas impossible, mais la volonté politique pour accélérer les transitions est essentielle. Je vous remercie de votre attention.

M. Hervé Maurey, président. - Merci, Madame, pour votre présentation très précise qui expose l'importance de la tâche, non seulement pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C, mais aussi pour convaincre l'ensemble des responsables et des citoyens de la nécessité de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour ne pas aller au-delà. Je ne peux que souhaiter une large diffusion de vos travaux, afin de convaincre ceux et celles qui ne sont pas encore convaincus de l'importance de ces sujets. Je vais d'ailleurs diffuser auprès des maires de mon département des copies de votre rapport.

M. Jérôme Bignon. – Je remercie Madame Valérie Masson-Delmotte d'avoir exposé, avec une telle clarté, un rapport aussi dense. Le GIEC est certes essentiel, mais n'oublions pas la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) qui a présenté ses conclusions à Medellin, en mars dernier, sur les incidences du réchauffement climatique sur la biodiversité. Pour lutter contre le réchauffement climatique, il faut recréer des pièges à carbone en assurant le développement de la biodiversité. Notre tâche est immense. Le GIEC a-t-il une idée pour convaincre à la fois les politiques, la société civile et les citoyens du bien-fondé de mesures globales ? Si la France aspire à être à la pointe du combat, comment susciter l'assentiment des autres grands États industriels, comme la Chine, les États-Unis et la Russie ?

Mme Valérie Masson-Delmotte. - En fonction du niveau de réchauffement global, le niveau de risque a été révisé à la hausse pour de nombreux aspects, notamment pour les récifs de coraux tropicaux, dont la France dispose en grande partie et qui sont profitables

pour la protection de la pêche et le tourisme, avec la reconnaissance d'une augmentation à 1,5 °C. En effet, nous travaillons conjointement sur la partie climat et la partie biodiversité, tant pour les risques que pour les solutions fondées sur la nature. Nous préparons, en ce sens, un rapport spécial sur les conséquences de l'usage des terres sur le changement climatique.

Je souhaite que ce rapport soit largement diffusé dans le monde éducatif. Il expose clairement les risques qui se posent à nous dans les toutes prochaines années. Deux chapitres sont novateurs : l'un porte sur les modalités concrètes du déploiement de solutions dans les secteurs d'activités où l'action est possible. Un autre chapitre démontre les bénéfices à agir dès à présent, en réorientant les investissements, dans des domaines comme celui de la santé publique. Ce point me semble particulièrement éclairant pour guider l'action des pouvoirs publics.

En ce qui concerne votre question sur les gros émetteurs de gaz à effet de serre, il faut appréhender chaque situation au niveau national. Si les émissions ont diminué fortement en France depuis 1990, elles tendent à augmenter de nouveau ces trois dernières années. Il y a donc urgence à réagir chez nous.

M. Christophe Priou. – Merci pour la présentation de votre rapport qui présente une palette de solutions. J'ai bien noté, en tant que représentant des territoires, l'association de l'État et des collectivités publiques. Faute d'un plan d'ensemble, il sera difficile de convaincre l'ensemble des communes, s'agissant notamment de la protection du littoral français. L'augmentation du niveau des océans est de 19 cm sur un siècle ; le GIEC estimant que près de 75% de cette évolution est d'origine anthropique depuis les années 1970. Localement, à l'occasion d'enquêtes publiques, certains de nos concitoyens se sont interrogés sur la pertinence des modélisations et des projections relatives à l'élévation du niveau des océans, pour le littoral français.

Mme Angèle Prévile. – Merci pour votre travail scientifique de grande ampleur qui balaie tout doute sur l'impact de l'activité humaine sur le climat de la terre. Je suis favorable à l'inscription dans la loi ou dans la Constitution des objectifs de développement durable. Un changement radical s'impose ! Je souhaite que votre rapport soit diffusé auprès de l'ensemble des générations tant il est urgent d'agir dès à présent. Plutôt que d'initier des actions locales et ponctuelles, je suis favorable au lancement d'un plan d'envergure.

M. Jean-François Longeot. – Vous préconisez des mesures importantes, tout en relevant la faiblesse des engagements souscrits lors de la COP21. Comment faire, lorsqu'on connaît les difficultés à mettre en œuvre l'Accord de Paris et l'attitude des États-Unis ? Comme l'a résumé l'un des membres du GIEC, les scientifiques ne peuvent répondre à la question de la mise en œuvre concrète qui incombe au politique. Comment faire et avec quels moyens ?

M. Guillaume Gontard. – Ce rapport est à la fois alarmant et incontestable. Ses objectifs sont réalistes. Sur l'extraction carbone, l'agriculture avait un vrai rôle à jouer, comme l'illustre le programme « 4 pour 1 000 ». Il est vrai que la dernière loi portant sur l'agriculture et l'alimentation n'a guère permis d'amorcer cette démarche. La réduction des émissions carbone n'a jamais été assurée sur le long terme ; cette baisse est bien souvent imputable aux crises économiques. La course à la consommation et à la croissance est-elle compatible avec les objectifs définis par le GIEC ?

M. Claude Bérit-Débat. – Si la démarche doit être engagée à l'échelle planétaire, certains États demeurent cependant réticents à s'engager dans la politique que vous évoquez. En France, la situation se dégrade depuis trois ans : tous les acteurs, comme l'État, les collectivités territoriales et les citoyens, sont pourtant concernés par le renforcement de cette réponse globale ! Les sources de cette dégradation sont certes multiples et concernent notamment les transports et les modes d'exploitation agricole. Il reste possible de sensibiliser les collectivités territoriales, comme l'illustre la politique des transports. La transition agricole sera longue. La situation est donc alarmante et nos territoires ont parfois l'impression de devoir contribuer à une tâche infinie !

Mme Valérie Masson-Delmotte. - Au-delà du constat alarmiste, je pense que le courage politique est plus que jamais nécessaire.

Sur le niveau de montée des océans, le rapport n'est pas en mesure de répondre à la question de savoir si le fait de contenir le réchauffement climatique en-deçà de 2°C préviendra la déstabilisation, sur le long terme, de certains secteurs géographiques comme le Groenland ou l'Antarctique. À l'horizon 2100, le niveau des mers va continuer à s'élever. Il faut d'ores et déjà se préparer à l'élévation du niveau des mers. Les chercheurs français, comme ceux du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), sont en mesure d'affiner les niveaux de connaissance sur le niveau d'élévation des océans et ses incidences sur les territoires.

Croiser les objectifs de développement durable et les options de réponse au changement climatique n'avait jamais été fait jusqu'à présent ! Une littérature scientifique émerge d'ailleurs sur ces multiples intersections. Les modalités d'atténuation, c'est-à-dire les options pour réduire les rejets de gaz à effet de serre, font désormais l'objet d'un consensus : les options d'action qui permettent de réduire la demande d'énergie, maximisent les bénéfices des autres dimensions du développement durable. De même, les régimes alimentaires qui réduisent l'empreinte carbone de la production de nourriture maximisent les autres bénéfices du développement durable, comme la santé ou la pression sur les terres. Notre rapport insiste clairement sur ces derniers points.

Si les promesses des États à l'horizon de la COP21 ne vont manifestement pas assez loin, le mécanisme de l'Accord de Paris permet d'en revoir les ambitions à la hausse tous les cinq ans. En 2023 sera conduit un premier inventaire global ou « *global stockage* », et le GIEC publiera un rapport plus complet sur les différents points soulevés cette année.

Pour rendre cette transition possible, il faut désinvestir du charbon à l'échelle globale. Le secteur de la finance joue un rôle important : allons-nous continuer à investir dans cette filière ? La réduction de l'utilisation du pétrole à l'horizon 2030 représente un enjeu significatif. En France, la question de la décarbonisation des transports s'avère cruciale à court terme, avec des conséquences essentielles sur la qualité de l'air et la santé publique. De telles réorientations sont autant d'opportunités économiques pour des emplois français non délocalisables.

Certaines techniques agricoles permettent d'assurer le stockage du carbone dans les sols. D'autres expérimentations sont en cours. L'élevage, qui conduit à l'émission d'oxydes nitreux, et l'utilisation d'engrais doivent être reconsidérés. Or, certaines solutions qui permettent d'obtenir d'importants rendements existent : l'enjeu est celui d'une agriculture résiliente dans un climat se réchauffant, afin de réduire les tensions sur la gestion de l'eau et les émissions de gaz à effet de serre. Les relations entre le climat, la santé, l'agriculture et

l'alimentation doivent être redéfinies. Je ne suis pas certaine que les derniers débats agricoles aient permis d'obtenir cette approche intégrée, en particulier sur les volets environnement et santé.

Agir sur la demande permet de maximiser les bénéfices sur toutes les dimensions du développement durable. Un modèle de développement où l'augmentation de la consommation est essentielle s'avère difficile à concilier avec la stabilisation du réchauffement climatique à 1,5 °C. Pour en revenir à la situation française, les véhicules neufs actuellement vendus sont plus lourds et émettent davantage de gaz à effet de serre que précédemment. Cette réalité amène à s'interroger sur la notion d'achat responsable et l'incitation que peut constituer la fiscalité.

Le dernier prix Nobel d'économie a couronné les deux créateurs des modèles économiques intégrés qu'utilise notre rapport pour évaluer les trajectoires en fonction du niveau du réchauffement climatique. Cette compétence est présente dans un laboratoire émanant de l'École des ponts et chaussées, dont certains chercheurs ont contribué à notre rapport.

Enfin, de réels progrès ont été enregistrés en Chine, dans le domaine des performances des véhicules électriques. Pour preuve, la moitié des véhicules électriques vendus dans le monde le sont en Chine. On constate également une mobilisation à l'encontre du réchauffement climatique en Californie ou dans des grandes villes américaines, malgré le manque de vision constaté au niveau fédéral.

M. Hervé Maurey, président. – Le bilan carbone de la voiture électrique fait tout de même aujourd'hui débat : celui-ci n'est-il pas, en définitive, moins performant que celui de la voiture thermique ?

Mme Valérie Masson-Delmotte. - Je vous renvoie aux derniers travaux de l'ADEME qui démontre les bienfaits de l'utilisation du véhicule électrique pour les trajets de courte distance. Les transports doux, comme le vélo, présentent également un fort potentiel : nous sommes en retard par rapport aux autres villes d'Europe, comme Copenhague, Berlin ou encore Londres. Les bénéfices de ce type de transports sont immédiats en matière de santé publique. Il faut que les études, comme celles sur l'impact de l'utilisation du véhicule électrique, soient inscrites dans le cadre national et renvoient à un mix énergétique spécifique à chaque pays. L'électricité rejette des gaz à effet de serre, mais nous avons la chance de bénéficier en France d'une électricité en grande partie décarbonée.

M. Jean-Marc Boyer. – L'année passée, lors de l'examen de la loi Hulot qui visait notamment à réduire l'utilisation des hydrocarbures d'ici 2040, nous avons entendu le même constat qu'aujourd'hui. Quels sont les pays qui désormais libèrent le plus de gaz à effet de serre et que représente la France, en pourcentage d'émissions, par rapport à eux ? La France ne se donne-t-elle pas bonne conscience, en promouvant, de manière isolée, des mesures contraignantes ? N'est-elle pas, en définitive, un peu seule dans cette démarche au sein de la communauté internationale ? De telles mesures ne sont efficaces, à l'instar des traitements en agriculture sur un même espace, qu'à partir du moment où tout le monde s'y met ! En outre, les prévisions du rapport prennent-elles en compte les aléas naturels qui peuvent contribuer à l'abaissement global des températures, comme certaines éruptions volcaniques ont pu le démontrer par le passé ?

M. Cyril Pellevat. – Je souhaite mettre en exergue les territoires à énergie positive (TEPOS) qui sont des structures régionales. La région Auvergne-Rhône-Alpes a été pionnière dans ce domaine en lançant ce programme en 2012 avec l'ADEME. Fin 2014, le Gouvernement a lancé son appel à projets destiné aux territoires à énergie positive pour la croissance verte. Ces territoires pilotes entendent réduire leurs consommations énergétiques de moitié d'ici 2050 et couvrir la part restante par la production d'énergies renouvelables. Aujourd'hui, une soixantaine de territoires se réunissent régulièrement pour élaborer des outils de suivi. Quelle est votre opinion sur cette démarche ? Comment pouvons-nous communiquer, en tant qu'élus de la République, auprès des communes et des communautés de communes ? Pour les territoires ruraux qui sont délaissés, la transition énergétique représente une opportunité de développement et d'attractivité territoriale.

M. Patrick Chaize. – Nous nous sentons tous impuissants, faute de voir émerger des solutions concrètes et convergentes au niveau global ; certains pays contrecarrant l'action de la France. Le bilan carbone établi par pays ne prend pas en compte les importations ; ainsi, l'hydrogène fabriqué à base du charbon qu'achète le Japon ne figure pas dans son bilan carbone. Ne faut-il donc pas faire évoluer les choses dans ce domaine ? En outre, avec l'arrivée du numérique, vous avez évoqué l'importance de se doter en véhicules électriques. Nos besoins en énergie vont nécessairement augmenter. Certes, l'énergie nucléaire, qui n'a guère le vent en poupe, pourrait fournir une solution. Comment faire les choix notamment technologiques qui vont dans le sens de l'urgence ?

Mme Françoise Cartron. – La réalité s'impose à nous autant sur nos territoires qu'à l'échelle internationale. En Gironde, le trait de côte recule et implique de redéfinir, comme à Lacanau, les plans d'urbanisme. Il nous faut également être proactifs. Comment convaincre nos collègues élus ainsi que les agriculteurs et les viticulteurs ? Le GIEC travaille-t-il avec les grandes organisations agricoles dont l'influence est réelle dans notre pays ? Dans les îles Salomon et au Vanuatu, j'ai pu constater que de nombreuses villes risquaient d'être englouties. Désormais, toutes les nappes phréatiques sont infiltrées par l'eau salée et l'élévation du niveau des eaux génère de nouvelles poches de pauvreté qui pourraient s'avérer explosives dans les années qui viennent.

M. Rémy Pointereau. – Nous sommes conscients de la problématique du réchauffement climatique qui n'est pas nouvelle. Comment expliquez-vous cette accélération de l'alarmisme en quelques semaines, surtout en France ? Quelles sont les actions-choc que vous préconisez ? La réalité économique s'impose, comme l'a rappelé, la semaine passée, le ministre en charge de l'écologie, M. François de Rugy. Les agriculteurs font des efforts depuis très longtemps, mais éprouvent toutes les difficultés à dégager un revenu. On veut par ailleurs démanteler dans notre pays un certain nombre de centrales nucléaires, alors que l'énergie qu'elles produisent est sans doute la plus vertueuse. Certes, on peut promouvoir la promotion d'énergies renouvelables, mais de nombreuses associations interdisent l'implantation d'éoliennes ! Un effort de communication s'impose donc tant à l'international qu'au niveau national ! Enfin, pour quelles raisons la baisse des émissions de gaz à effet de serre en France s'est-elle récemment inversée ? Pourquoi avoir choisi comme date de référence précisément l'année 2052 dans votre rapport ?

Mme Valérie Masson-Delmotte. - Le rôle du GIEC est de fournir une analyse des connaissances pour éclairer les politiques. Les mesures qu'il préconise ne sont donc pas prescriptives. Il travaille à l'échelle mondiale tandis que d'autres instances sont impliquées à l'échelle nationale, à l'instar de la stratégie nationale bas carbone de la France.

Pourquoi indiquer qu'au rythme actuel, le réchauffement climatique atteindrait 1,5°C à l'horizon 2030-2052 ; la valeur médiane étant située en 2040. À l'aune des changements mensuels de la température terrestre, l'augmentation anthropique du réchauffement est de l'ordre de 0,1°C tous les dix ans. En suivant un tel rythme, nous devrions atteindre 1,5°C- 2°C de réchauffement climatique entre 2030 et 2052. Notre démarche est ainsi précise.

Je suis également frappée de vous entendre parler d'impuissance. J'ai 47 ans et le GIEC existe depuis 30 ans. Vous avez dû prendre connaissance de ses précédents rapports qui ont été approuvés par l'ensemble des gouvernements, dont le Gouvernement français. Chacun de ces rapports recommandaient des mesures pour l'adaptation et l'atténuation. Or, le territoire français comporte des acteurs du changement qu'il importe de mettre en lumière pour susciter le changement. À mes yeux de citoyenne, votre responsabilité est immense et vous êtes loin d'être démunis de moyens.

Les émissions de gaz à effet de serre en France sont de l'ordre de six tonnes annuelles de dioxyde de carbone par habitant, et douze en y incluant les importations. Comment améliorer le niveau de nos émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de ce que nous produisons et consommons ?

Sur la difficulté d'être vertueux de manière isolée, les émissions de dioxyde de carbone diminuent clairement aux États-Unis depuis 2005, du fait de la transition du charbon vers le gaz, indépendante de la politique fédérale actuelle.

En Chine, ces émissions ont fortement augmenté au début des années 2000 du fait de la révolution industrielle ; leur ralentissement s'expliquant avant tout par une stagnation au niveau mondial. En outre, l'évolution de l'Inde constitue désormais un enjeu majeur : la révolution industrielle indienne va-t-elle être conduite en recourant au charbon ou en se tournant vers les énergies renouvelables, notamment solaire, pour assurer l'électrification des zones rurales et lutter contre la pollution de l'air, liée à l'utilisation du charbon, dans les grandes villes ?

Jouer sur l'efficacité énergétique ou agricole profiterait à la France qui dispose de sérieux avantages comparatifs au niveau international pour répondre efficacement aux nouveaux choix de consommation qui se dessinent.

Les territoires à énergie positive font écho aux préconisations du rapport du GIEC : les politiques publiques concertées entre le Gouvernement et l'échelon territorial sont nécessaires à l'accélération des transitions, à la condition que des initiatives comme celles-là soient relayées dans l'opinion.

Vous avez un rôle à jouer pour la diffusion des conclusions du rapport du GIEC. Le fait que les comportements humains agissent sur l'évolution climatique est bel et bien reconnu ! L'approbation de ce rapport par l'ensemble des représentants des pays, y compris ceux dont l'économie repose entièrement sur l'utilisation des énergies fossiles, démontre le poids des faits scientifiques ! Il est essentiel de partager ces connaissances scientifiques dans un monde où les « *fake News* » prolifèrent !

Sur le numérique, comme sur les véhicules électriques, il faut analyser les produits en terme de cycle de vie, allant de la production au recyclage, afin d'éclairer le choix

des consommateurs. Le travail formidable de l'ADEME en ce sens n'est pas forcément visible dans la vie quotidienne.

La question de l'évolution littorale est globale et affecte tout particulièrement les petits États insulaires, tout comme les régions de basse terre, qui doivent faire face à des risques croisés : la dégradation des récifs de coraux, l'augmentation des pluies diluviennes associées aux ouragans, même avec 1,5°C de réchauffement, la baisse des ressources halieutiques et le risque de rareté de l'eau, à la suite notamment de l'augmentation de la salinité des nappes. Tout l'enjeu est d'agir rapidement et de manière concertée pour gérer à présent le risque. Il s'agit d'anticiper pour se préparer. Faute d'une telle démarche, la gestion de crise s'imposera en permanence chez nous comme ailleurs.

L'innovation de ce rapport réside dans l'examen des conséquences de l'atteinte d'1,5°C supplémentaire qui est imminente. Les risques sont ainsi immédiats ; tout dépassement de cette température générera autant de risques supplémentaires, voire irréversibles. Nous sommes ainsi à la croisée de trois risques : d'une part, les risques climatiques irréversibles et de déstabilisation des sociétés ; d'autre part, les risques liés à l'inaction d'aujourd'hui qui demanderont d'agir plus fortement demain, quitte à déployer des options risquées comme l'extraction, à grande échelle, du dioxyde de carbone de l'atmosphère et enfin, le risque d'une transition maîtrisée, dont on dispose des principaux leviers aujourd'hui. En définitive, quels risques êtes-vous prêts à prendre ?

M. Pierre Médevielle. – Ma question est technique et porte sur la fragilité des océans. Dans de nombreux rapports, cette problématique est abordée via le prisme du réchauffement, mais on parle peu de l'acidification des océans qui me paraît très inquiétante. L'échéance évoquée est celle de 30 ans pour les impacts sur les coraux, certaines populations de crustacés et d'animaux marins qui synthétisent des coquilles calcaires. À cela s'ajoutent les questions de pollution en tous genres et de surpêche. D'après vous, l'hypothèse d'océans vides à échéance de 30 ans vous paraît-elle crédible ?

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Je tiens à vous remercier, Madame, pour votre engagement en faveur du climat et pour les travaux que vous menez. Vous avez indiqué que les émissions mondiales de gaz à effet de serre doivent cesser d'augmenter, et plus encore doivent diminuer, jusqu'à arriver à une neutralité carbone. En même temps, il y a un constat d'urgence. Pensez-vous qu'au niveau mondial – ou simplement français – nous soyons capables de relever ce défi si rapidement, alors que cela fait des décennies qu'il y a des alertes ? Certains pays refusent d'augmenter leurs efforts. Les catastrophes climatiques prévisibles, et j'utilise cette expression à dessein, qui pourraient être notre futur, sont-elles prises en compte par ceux qui ont le pouvoir d'agir ? On se sent impuissant, d'autant plus qu'il y a beaucoup de transversalité. En outre, il peut y avoir un portage politique, une volonté, un courage, mais il faut aussi des moyens et des possibilités d'agir.

On arrive à des situations extravagantes, comme la cour d'appel de La Haye qui vient de condamner l'État néerlandais parce qu'il est un mauvais élève en matière de développement durable.

M. Hervé Maurey, président. – Le Conseil d'État a également condamné la France pour son inaction.

M. Alain Fouché. – À mon sens, l'information de nos concitoyens est aujourd'hui incroyablement insuffisante. Le rapport du GIEC a fait l'actualité pendant une

demi-journée à peine, avant d'être remplacé dans les médias par la succession Hallyday et le remaniement. Il faudrait expliquer aux médias qu'il y a certains sujets qui méritent de rester à l'actualité pendant plusieurs jours.

Par ailleurs, je vous trouve optimiste, lorsque vous dites que la montée des eaux sera significative à partir de 2052. Pour moi, elle sera beaucoup plus rapide. C'est ce que mentionnent d'ailleurs un certain nombre de rapports.

Enfin, certaines habitudes humaines seront sans doute très difficiles à changer, alors même qu'elles impactent le réchauffement climatique mondial. Il y a ainsi de plus en plus de trafic aérien – et nous ne sommes pas prêts d'avoir des avions électriques –, toutes nos voitures sont climatisées, et la climatisation est de plus en plus présente dans les maisons. Comment empêcher les gens d'acheter ces voitures ou d'équiper leurs maisons ? On ne peut pas le faire.

Mme Martine Filleul. – Ma question concerne l'interprétation de votre rapport. Je l'ai lu un peu différemment de mes collègues : en effet, j'y vois des conclusions positives. Au final, si on s'en donne les moyens, il est possible de limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré. Par ailleurs, j'ai également vu qu'il y avait une polémique sur les conclusions du rapport jugés par certains trop optimistes. Ces derniers arguent en effet qu'il existe déjà des phénomènes tellement inéluctables en cours qu'il est trop tard pour limiter le réchauffement climatique. Je vous avoue être un peu perturbée par ces deux lectures contradictoires. Est-il encore temps d'agir si l'on s'en donne les moyens ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – Je vous remercie pour votre enthousiasme que vous nous faites partager. Vous l'avez dit, l'atteinte des objectifs suppose une multitude d'actions diverses et variées. Elles sont portées par de nombreux acteurs : citoyens, associations, collectivités territoriales, États dans le cadre d'accords. Mais cet enthousiasme et cette mobilisation des uns et des autres sont-ils suffisants ? On le voit, cela peut porter ses fruits. Ainsi, aux États-Unis, les décisions de Donald Trump ne sont pas de nature à « contrecarrer » les efforts des villes et des États. Toutefois, si l'enthousiasme est présent, il me semble qu'un peu de coercition est nécessaire. Faut-il aller jusqu'à la création d'un tribunal international climatique que certains réclament en considérant que la non-action est un crime ou au moins un délit contre l'humanité ?

Mme Michèle Vullien. – Ce rapport fait suite à de nombreux travaux. Certes, certains scientifiques, dont je ne partage pas l'opinion, expliquent qu'ils sont contre ces travaux et que le climat est régulé par de grands cycles sur lesquels l'activité humaine influence peu. Pour ma part, je pense que l'on peut agir. Dans la métropole de Lyon, dont je suis élue, nous avons mis en place depuis maintenant plus de 15 ans des actions : des plans climat, un plan de protection de l'atmosphère, des agendas 21. Toutefois, comme l'ont déjà indiqué plusieurs collègues, comment fait-on pour que les citoyens changent leurs pratiques ? Encore faut-il être convaincu que certains changements de pratiques ne sont pas de fausses bonnes idées. Je pense notamment aux panneaux photovoltaïques qui ont au final été plus une aubaine financière qu'autre chose, pour lequel nous avons soutenu artificiellement le prix de l'électricité.

Hier, j'ai signé, et je m'en réjouis, un document instaurant des zones à faibles émissions. Cela me rappelle un projet sur lequel j'avais travaillé il y a quinze ans avec d'autres collègues : les zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA). Au final, ce projet a été abandonné, mais ressurgit aujourd'hui sous d'autres formes.

Vous avez évoqué les voitures électriques. À titre personnel, je ne suis pas persuadée que cela soit une si bonne idée. En effet, pour calculer le bilan carbone, il faut intégrer tout le cycle de vie. Or, ces batteries sont produites en Chine, et peuvent être techniquement très différentes les unes des autres. On arrive alors à des aberrations où on interdit aux bus électriques de circuler dans les tunnels, car, en fonction de la batterie utilisée dans le véhicule, les dégâts peuvent être importants en cas d'incendie ou au contact de l'eau.

Il y a actuellement un foisonnement de solutions. Avec mes collègues Olivier Jacquin et Françoise Cartron, nous travaillons sur la mobilité de demain et l'aménagement du territoire. Cet après-midi, il y aura un débat avec l'ADEME sur les trottinettes électriques, les gyropodes et toutes ces nouvelles formes de mobilité : comment les faire cohabiter avec les modes de mobilité plus classiques ?

Vous avez également parlé du méthane. Il y a des fanatiques qui souhaiteraient la fin de la consommation de la viande. En ce qui concerne les métaux lourds, les Chinois vont dans quelques années tenir le haut du pavé, car ils sont en train de s'emparer de l'Afrique. Au final, il y a un foisonnement d'actions ici et là. Mais comment fait-on pour convaincre l'ensemble de la planète d'agir ensemble ?

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Vous avez souligné l'existence de polémiques sur les conclusions du GIEC et la possibilité de contenir le réchauffement climatique à moins de 1,5 degré.

Les chercheurs, pour réaliser ce rapport, ont passé en revue l'ensemble des publications scientifiques disponibles. En regardant les lois de la physique et de la chimie, il reste possible de limiter le réchauffement climatique. Toutefois, cela va dépendre des choix qui seront faits, du libre arbitre de chacun. C'est ce que reflète la conclusion du rapport.

Je suis paléoclimatologue. J'ai publié récemment des travaux sur l'activité des volcans et la variabilité de la température planétaire au cours des derniers millénaires. Je me tiens à votre disposition pour partager ces publications. Une éruption volcanique majeure, c'est concrètement la présence de particules dans l'atmosphère pendant un à deux ans. Cela va entraîner un léger refroidissement, mais qui va disparaître. Le climat continuera alors à se réchauffer, en raison de l'augmentation des rejets des gaz à effet de serre, s'ils se poursuivent. Au final, cette éruption est un épiphénomène par rapport à l'effet à long terme des gaz à effet de serre comme le dioxyde de carbone qui a une très longue durée de vie. Si « on a de la chance », si vous permettez cette expression, la survenue de quelques éruptions volcaniques va modérer, retarder le moment où on attendrait une augmentation de 1,5 degré. Mais en même temps, nous ne sommes pas prêts à faire face aux conséquences d'une éruption volcanique majeure, en termes de sécurité alimentaire par exemple. Il n'existe pas de préparation à l'échelle internationale pour faire face à des pénuries alimentaires si ce type de phénomène se produit. Des exemples historiques en témoignent.

En outre, la notion de cycle n'existe pas. Je le rappelle : nous augmentons la proportion de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les conséquences physiques de ces derniers sont bien connues : ils empêchent le départ dans l'espace d'une partie du rayonnement de la Terre, ils sont responsables d'une accumulation d'énergie dans le système climatique et donc d'un réchauffement des basses couches de l'air au-dessus des continents ainsi que des océans en surface et en profondeur. 90% de cette énergie supplémentaire a été emmagasinée par les océans. Cela a pour conséquence que l'on ne peut pas revenir en arrière : cet accumulateur est là et nous piège dans un climat plus chaud quoi que l'on fasse. Cette

proportion plus élevée de gaz à effet de serre est également responsable de la fonte des glaces, des neiges, des sols gelés, de la banquise Arctique.

En outre, en raison d'une atmosphère plus chaude, cette dernière contient plus d'humidité, ce qui fait que la même tempête donnera aujourd'hui des pluies plus importantes qu'il y a 50 ans. Par ailleurs, les événements extrêmes comme les vagues de chaleur seront plus importants. Par exemple, on estime qu'avec un réchauffement climatique de 1,5 degré en moyenne planétaire, les vagues de chaleur augmenteront de 3 degrés, et encore plus dans les villes. Pour un réchauffement moyen de 2 degrés, elles augmenteront de 4 degrés. Il y a ainsi des effets amplificateurs importants à prendre en compte.

Certaines de vos questions relèvent du droit, ce qui est hors de mon champ de compétence. J'observe par exemple que les tribunaux américains ont laissé avancer une action menée par des enfants dans différentes régions relative au droit fondamental prévu par la Constitution américaine de « public trust ». Il s'agit de rôle des pouvoirs publics et de la confiance que l'on peut légitimement attendre de ceux-ci pour permettre à chacun d'avoir un environnement sain, de profiter de son héritage culturel. Le procès devrait avoir lieu prochainement.

Beaucoup de discussions portent sur l'action citoyenne, la vie démocratique locale. La communauté scientifique peut aider les acteurs de la transformation. Une belle réussite d'initiative est le Train du climat. J'ai eu la chance d'y participer en France et au Maroc. C'est formidable, car c'est un moment d'échanges entre les acteurs du monde de la recherche académique, les acteurs de terrain et les citoyens curieux qui cherchent à comprendre, à trouver des pistes d'action. Ce train va reprendre en Aquitaine. Il permet des échanges entre des personnes qui se côtoient, mais ne discutent pas suffisamment ensemble.

La question de la rupture technologique a été évoquée. Dans notre rapport, cela est très clair. Il y a un chapitre entier, écrit par des spécialistes de la transformation, qui ont travaillé sur des transformations historiques et actuelles. Pour eux, nous sommes devant une rupture, qu'ils appellent disruptive sur la production d'électricité et les sources d'énergies renouvelables dans le monde, grâce au progrès technique, à la réduction des coûts, mais également au progrès réalisé en matière de stockage de l'électricité. Dans certaines parties du monde, des discussions sont en cours sur un charbon propre, c'est-à-dire un captage et un stockage par enfouissement du dioxyde de carbone. L'analyse faite montre qu'il y a un surcoût par rapport aux énergies renouvelables : d'un point de vue de la faisabilité économique, cela coûte aujourd'hui moins cher de produire de l'électricité renouvelable et de la stocker que de produire de l'électricité avec du charbon, d'en extraire le dioxyde de carbone, de le capter, et de l'enfouir de manière durable.

Les villes ont un rôle important à jouer. Certes, nous parlons bien sûr des régions rurales, et notamment du rôle de l'agriculture porteuse de solutions. Mais, les villes pèsent lourd dans les émissions de gaz à effet de serre, sur l'empreinte environnementale à travers le commerce, la consommation. Elles sont autant de leviers d'action qui sont essentiels. Nous sommes dans un mouvement d'urbanisation sans précédent dans le monde, en particulier dans les pays en développement. La France est bien positionnée parmi les acteurs de la conception des villes, de l'aménagement de ces dernières, des services environnementaux à proposer. C'est une opportunité formidable. Le GIEC a organisé en mars dernier au Canada, à Edmonton, une conférence internationale sur les villes et les sciences du changement climatique. 700 participants du monde entier, des acteurs de terrain du monde des collectivités territoriales, de l'industrie ou du monde académique se sont retrouvés. Nous avons proposé un

agenda de recherches et d'actions. Tout l'enjeu est de le mettre en œuvre. Les villes ont besoin de connaissances pour agir, pour savoir les actions à mener qui maximisent les bénéfices. Dans chaque grande ville, il y a des universités qui peuvent aider à produire des connaissances. La mise en relation des acteurs du monde académique et de terrain est essentielle pour définir ce que peut être concrètement un agenda d'actions.

Enfin, il est important de s'interroger sur ce que nous faisons concrètement chacun d'entre nous. Tous les leviers d'action sont formidables. Vous avez posé la question des « fanatiques » qui ne veulent plus manger de viande. Mais il y a énormément de bénéfices à substituer une partie des protéines animales par des protéines végétales. Il existe en France des filières extrêmement performantes, sans avoir besoin de recourir à des importations. Elles ne demandent qu'à être soutenues. En outre, il y a des bénéfices pour la santé publique, pour les coûts, par exemple dans les cantines scolaires. En résumé, de très nombreux leviers d'action existent qui peuvent être vertueux à la fois pour le climat, l'activité économique, la santé, les coûts pour les pouvoirs publics et les familles.

M. Didier Mandelli. – Nous avons chacun une responsabilité individuelle et collective pour tenter de faire évoluer les choses. Je suis optimiste et convaincu que l'homme saura s'adapter, comme il l'a fait depuis toujours, pour la survie de son espèce. C'est un réflexe de survie que je pense collectif. Ma question porte sur un volet rarement évoqué qui est celui des effets dus à la démographie. Je vais citer l'exemple de Madagascar qui est un des pays à la fois les plus pauvres du monde mais aussi l'un des plus vulnérables sur ces questions de changement climatique. On note une accélération des phénomènes, qui sont plus précoces dans la saison, plus intenses et plus fréquents. Je pense aux cyclones notamment. La population est passée en 30 ans de 5 à 23 millions d'habitants. On déforeste à hauteur de 2 % le patrimoine naturel sur l'île tout simplement pour se chauffer, pour faire cuire les aliments... Autant les pays occidentaux développés peuvent aujourd'hui s'adapter, autant nous devons accompagner ces pays et ces régions du monde qui ont du mal à faire face. Comment ces aspects sont-ils intégrés par le GIEC ?

M. Michel Vaspert. – Ma question rejoint celle de Patrick Chaize sur l'électricité. Notre responsabilité est de mettre en place des politiques publiques. Nous avons des décisions à prendre, des textes de lois et des règlements à établir. Vous avez parlé tout à l'heure de la nécessité d'anticiper au risque d'être en gestion de crise en permanence. J'ai un peu le sentiment que nous serons dans la deuxième solution.

J'étais jeudi dernier au Salon de l'Automobile. J'ai été impressionné par les évolutions en matière de mobilité. On nous incite à aller vers le tout électrique, avec des phases bien entendu, notamment la phase de l'hybride. Mais ces transformations m'interrogent. Nous avions jeudi soir un dîner avec les dirigeants de Peugeot, de Renault, ainsi qu'avec ceux de la nouvelle plateforme qui a été constituée et qui regroupe l'ensemble des constructeurs automobiles, les équipementiers et les sous-traitants. Cette plateforme PFA est présidée par Luc Chatel. Comment fait-on pour alimenter tout ce qui va être à l'électricité dans quelques années, sans rouvrir de centrales à charbon ? On veut fermer des centrales nucléaires, mais on sait que les énergies renouvelables – éoliennes, panneaux solaires – ne suffiront pas en l'état. Bien entendu, cette question concerne plus le ministre de l'environnement que le GIEC, mais c'est un problème pour lequel il n'y a pas de réponse aujourd'hui ; ni même d'anticipation. Or, on sait que lorsque l'on décide de construire de tels équipements, il faut un certain nombre d'années en raison des levées de bouclier que cela produit, des recours. Par ailleurs, j'ai également appris lors de ce dîner, et c'est un sujet que notre commission pourrait regarder de près, qu'un moteur électrique nécessite dix fois moins

d'heures de travail pour le monter qu'un moteur à explosion. Comment règle-t-on le problème social que cela va engendrer? Toutes ces questions ont besoin de réponses avant ou au moins en même temps que l'on décide de lancer des politiques pour supprimer le moteur à explosion d'ici 2030. C'est un vrai sujet à la fois social, économique et environnemental.

M. Ronan Dantec. – Le 26 novembre prochain sera présenté au Sénat – et vous êtes tous cordialement invités – le premier rapport mondial de l'action non étatique en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Il s'agit de mesurer la réalité de la mobilisation des villes et des entreprises. Toutefois, ce que l'on constate aujourd'hui est insuffisant par rapport aux attentes du rapport du GIEC. On peut effectivement parler de la mutation vers le véhicule électrique, mais les émissions de gaz à effet de serre des transports automobiles augmentent à peu près partout. Les SUV deviennent la norme culturelle et ils sont encore à l'essence ou au diesel. On connaît le temps d'action des politiques publiques. Les voitures que l'on vend actuellement seront encore en circulation dans 12 ans, ce qui nous amène à 2030. Le temps d'une vraie mutation avec des impacts quantitatifs est plutôt 2040.

Je trouve le scénario de l'augmentation de 1,5 degré un peu dangereux. En effet, on parle des propositions disruptives pour une action sur un temps d'action si court qu'elles apparaissent finalement peu crédibles, entraînant une réaction d'impuissance. Or, cette dernière conduit aux populismes et à la montée vers la guerre.

Je ne crois pas que les classes politiques du monde soient convaincues de la gravité du changement climatique. C'est un supplément d'âme, mais dans les priorités politiques de chacun cela ne se perçoit pas – on le voit au Sénat où nous sommes chacun, porte-parole d'un groupe d'intérêt, qui a besoin de temps et ne veut pas forcément que les choses bougent. Dès lors, est-ce que le GIEC ne se trompe pas dans sa propre stratégie qui est un peu un compromis? Je ne parle pas ici des données scientifiques sur lesquelles il y a aujourd'hui un consensus à l'exception de quelques obscurantistes climato-sceptiques. Il me semble que le GIEC est obligé de raconter une histoire, d'essayer de donner une trajectoire d'action qui mobilise. Or, on arrive à des trajectoires qui apparaissent totalement éloignées des réalités, et peuvent nourrir un sentiment d'impuissance. Est-ce que le GIEC n'aurait pas intérêt à mobiliser sur un objectif de 2,5 degrés à horizon de 25-30 ans pour lequel des dynamiques économiques peuvent encore arriver? Une fois celles-ci enclenchées, les températures peuvent rebaisser et arriver à une augmentation de 1,5 degré. Vous demandez une mutation très rapide, très loin des dynamiques à l'œuvre dans le monde.

En outre, je me demande si le GIEC est l'échelle la plus pertinente. Je suis frappé par la tentative de créer au niveau mondial un consensus qui est quelque chose de positif et amène les acteurs à agir. Mais n'aurait-on pas besoin de GIEC nationaux, ou dans notre cas européen? Il s'agirait de rassembler à cette échelle l'ensemble de la communauté scientifique, notamment des sociologues, des économistes, pour créer un rapport de force politique très différent. Le rapport du GIEC ne crée pas de rapport de force politique. Il serait intéressant d'avoir ce groupe de réflexion au niveau national ou européen pour pouvoir dire ce qui est faisable et crédible à cette échelle.

M. Benoît Huré. – Je vous remercie, Madame, pour la clarté de vos propos et l'incitation à ne pas se résigner malgré l'ampleur du défi. Mais, même s'il faut être déterminé, il faut également être humble. La France représente à l'échelle de la planète moins de 1% de la population et des terres émergées. Si on ne veut pas que nos comportements soient vains, il faut que les choses soient portées et relayées dans le cadre d'une autorité mondiale, ou d'un

début de gouvernance mondiale pour que les pays ne s'affranchissent pas de cette préoccupation.

En outre, il y a un problème d'éducation pour modifier les comportements. Les enfants sont la cible la plus efficace pour aller le plus vite.

Vous avez abordé un aspect positif dans nos changements de comportement qui est la santé. On n'en parle pas assez. Des modifications de nos consommations énergétiques directes ou indirectes ont des impacts directs sur notre santé. Je pense que c'est un créneau très positif pour la mobilisation de nos concitoyens. Il faut sortir de l'aspect de politiques ou actions en lien avec l'environnement ressenties comme punitives ou répressives, pour entraîner un enthousiasme.

Enfin, je ne suis pas un climato-sceptique, loin de là, mais je suis retombé il y a quelques temps sur des publications d'organismes datant de 1978 qui nous sensibilisaient sur un refroidissement de l'atmosphère, en raison d'évolution des cycles. On le sait, notre ère a connu des périodes de plusieurs années ou dizaines d'années froides, ou très chaudes, humides, très sèches,... Mais vous l'avez dit, et il me semble important de le repréciser que ces cycles n'empêchent pas le mouvement général de réchauffement climatique.

M. Olivier Jacquin. – Je me posais la question de savoir si à force de faire ce métier, on n'en devient pas pessimiste. Mais vos réponses sont éclatantes et je salue votre énergie. Il a fallu trente ans pour venir à bout, ou presque, des climato-sceptiques. Vos travaux posent la question de savoir comment affronter maintenant ceux qui pensent que nous en faisons assez ou se réjouissent des 24 degrés en terrasse de café à Paris un 10 octobre, alors même que nous connaissons une sécheresse épouvantable. Nous avons une responsabilité individuelle, il faut que chacun d'entre nous agisse à son niveau.

Je relaie l'information qu'a donnée notre collègue Michèle Vullien tout à l'heure. Tout à l'heure se déroulera un colloque sur les mobilités urbaines autour de vélo et des nouveaux engins de déplacements personnels. Nous sommes cinq à avoir travaillé sur ce sujet. Je peux vous dire l'énergie qu'il a fallu pour organiser ce petit colloque. Nous avons failli avoir une démonstration de ces engins de déplacements personnels sur le parvis de la cour d'honneur, mais je n'ai pas eu les autorisations nécessaires pour le faire. Or, il me semble important de voir tout l'intérêt que peuvent représenter un vélo-cargo et des vélos électriques. Ce n'est plus une question seulement urbaine, mais ces engins peuvent être utilisés en milieu péri-urbain et même en secteur rural.

J'ai l'impression que nos concitoyens sont beaucoup plus prêts à bouger que le monde politique, ce qui est un paradoxe.

Enfin, comme notre collègue M. Houllegate, je m'interroge sur la nécessité d'une instance supranationale, comme cela existe déjà pour le risque nucléaire. Cela dépasse votre champ, car vous avez bien indiqué que le rôle du GIEC était d'éclairer les décisions politiques, mais qu'il n'avait pas de rôle proactif. Mais, vous devez avoir envie de temps en temps de passer à l'action, d'agir concrètement.

M. Hervé Maurey, président. – Avant de vous donner la parole après cette dernière salve de questions, je réitère mes interrogations du début sur le fonctionnement du GIEC, le choix des scientifiques, et les pressions qui ont pu être évoquées par la presse internationale.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Le GIEC dispose d'un secrétariat d'une dizaine de personnes basé à l'organisation météorologique mondiale à Genève. La préparation des rapports est faite par un groupe de 34 personnes – les membres élus du bureau du GIEC. Nous sommes élus par les délégués des différents gouvernements. La France a proposé ma candidature, comme présidente du groupe 1 du GIEC. J'ai été élue et la France met à ma disposition les moyens pour avoir une unité d'appui technique d'une dizaine de personnes basée à l'université de Paris-Saclay. Cette unité, embauchée en contrat à durée déterminée, existe grâce au financement de trois ministères. Elle prépare toutes les réunions et la mise en forme du rapport. Les membres élus du bureau du GIEC interagissent avec les délégués des différents gouvernements en session plénière, laquelle prend toutes les décisions, en particulier la décision de préparer les rapports. Les nominations sont faites par les délégués des différents gouvernements, ils déterminent également les points sur lesquels les rapports vont se focaliser. Les organisations observatrices – par exemple de grands programmes mondiaux de recherche – proposent également des nominations. Nous avons des candidatures pour rédiger les rapports. La sélection de ces auteurs se fait au consensus par les co-présidents et les vice-présidents des groupes de travail concernés par les rapports. C'est la première fois que nous travaillons, à travers les trois groupes de travail du GIEC, sur les bases physiques d'adaptation et d'atténuation du réchauffement climatique. Nous avons sélectionné 91 auteurs, sur la base de quasiment cent nominations. C'est une pression extrêmement forte et cela montre à quel point de nombreux chercheurs souhaitent participer à la rédaction de ce rapport. Ce dernier est également nouveau en ce sens où nous avons des chercheurs de disciplines différentes qui travaillent ensemble sur un même chapitre. Les six chercheurs qui travaillent en France et ont participé à la rédaction sont aussi bien des spécialistes de la biodiversité et du climat que des interactions climat/cycle du carbone, des sciences politiques, des sciences économiques ou des sciences sociales. Cela reflète la diversité des expertises qui étaient nécessaires pour répondre à l'invitation de la COP21. En effet, je rappelle que nous n'avons pas choisi de faire ce rapport, mais c'est une commande de la COP21, qui en session plénière a également commandé deux autres rapports : l'un portant sur le changement climatique et l'usage des terres, abordant des sujets comme la désertification, la dégradation des terres, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la gestion durable des terres, et devant être remis en août 2019 ; l'autre portant sur le changement climatique, les océans et la cryosphère, c'est-à-dire la neige, la glace et les sols gelés, et devant être remis en septembre 2019, certainement à Monaco. Ce rapport est une commande des gouvernements, et nous les mettons face à leurs responsabilités. Ils ont approuvé ce rapport ; c'est un point extrêmement important.

Je n'ai pas répondu à la question sur les océans. Nous avons une conclusion principale et quatre points sur ce sujet. Je tiens à souligner que nous ne donnons pas d'échéance. Toutefois, avec une augmentation d'1,5 degré, donc à horizon 2040 au rythme actuel, les risques augmentent pour les pêcheries et l'aquaculture à travers les effets du réchauffement des eaux, de l'acidification, du manque d'oxygène et des conséquences sur la survie, l'habitat, la reproduction, les maladies des espèces et le risque d'espèces invasives.

Une simulation montre une chute du rendement des pêcheries de 1,5 million de tonnes dans le monde pour un réchauffement de 1,5 degré et de 3 millions de tonnes pour un réchauffement de 2 degrés. Le réchauffement climatique est à la fois un enjeu en termes de biodiversité marine, mais aussi pour les rendements des pêcheries, des communautés qui en vivent.

En ce qui concerne la démographie, cette question est abordée dans les rapports du GIEC dans les scénarios socio-économiques. Nous abordons l'évolution démographique à

travers l'angle des risques climatiques qui sont le résultat de trois points : les aléas climatiques dans chaque région du monde ; l'exposition au risque, c'est-à-dire le nombre de personnes qui vivent dans les zones à risque ; les vulnérabilités qui dépendent des capacités d'adaptation, du niveau de développement économique et des solutions disponibles. Une population en croissance dans des zones exposées aux conséquences du réchauffement climatique augmente le risque. Par ailleurs, en ce qui concerne les gaz à effet de serre, l'équation la plus connue concernant le climat est l'équation de Kaya. Les émissions de gaz à effet de serre sont le produit de quatre termes : la population ; la richesse par habitant, soit le PIB par habitant ; l'énergie par unité de PIB – plus vous êtes efficaces, plus vous découpez la production de richesses de la consommation d'énergie –, le contenu CO₂ du mix énergétique, soit la quantité de CO₂ par unité d'énergie consommée. La démographie est donc un élément pris en compte, au même titre que le niveau de richesse ou l'efficacité énergétique nationale.

Dans les scénarios avec une forte augmentation de la population et une forte augmentation de la consommation, il est impossible de stabiliser le réchauffement climatique. Il existe des scénarios socio-économiques par région et par pays. Cette approche permet en toute transparence de formuler des hypothèses qui sont utilisées à la fois pour l'évaluation des risques, des dommages, mais aussi des options d'actions.

En ce qui concerne l'électricité, cela relève des stratégies nationales. Le rapport du GIEC montre très clairement que pour conserver des trajectoires compatibles avec la limite du réchauffement à 1,5 degré, les énergies renouvelables doivent fournir entre 70 et 85 % de l'électricité en 2050. En outre la fraction du nucléaire augmente dans la plupart des trajectoires à 1,5 degré. La fraction de production d'électricité avec des combustibles fossiles, nécessitant captage et stockage de dioxyde de carbone doit également être en augmentation.

Le GIEC a été présent dans les négociations internationales sur le climat. En effet, il n'y aurait pas eu d'accord à Paris si un rapport n'avait pas été confié au GIEC. C'était une demande des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables. Après, il revient à chaque pays de voir s'il veut utiliser ou non ce rapport. Je précise d'ailleurs que ce dernier est imparfait sur l'action des acteurs non étatiques, car il n'y a pas assez de littérature scientifique. Cela serait vraiment utile que le monde académique se penche sur cette question, notamment dans la perspective du prochain rapport. Le groupe de travail n°3 du GIEC sur l'atténuation a changé la structure de son rapport et va renforcer les analyses liées aux actions non étatiques. Il va également s'intéresser aux choix de comportements. Il y a une vraie attente de production de connaissances nouvelles. Les choix de financement de la recherche en France comme ailleurs, peuvent accélérer cette production de connaissances. Nous avons des chercheurs en sciences sociales qui ont contribué de manière sans précédent à ce rapport.

L'acceptabilité publique est importante. Elle peut freiner ou au contraire accélérer la mise en œuvre des transitions. Ce qui compte, c'est l'évaluation que chacun fera de la perception de l'équité des procédures de décision et de la perception de la distribution des conséquences attendues des choix et des décisions politiques. C'est un point essentiel, peu évoqué, de notre rapport. Il comporte des dimensions sur l'éthique, l'équité, sur ce que peuvent être des transitions justes inscrites dans un cadre démocratique. Je vous invite par exemple à prendre connaissance de notre chapitre 5, qui est le plus abouti sur ces dimensions.

Je partage beaucoup de vos interventions notamment sur la nécessité d'être humble, sur l'ampleur du défi, et sur la nécessaire mobilisation, en particulier de la jeunesse. J'interviens beaucoup dans les écoles, les universités, les formations professionnelles. Il est très frappant de voir la mobilisation de la jeunesse. Beaucoup de jeunes cherchent à aligner

leurs choix professionnels avec le fait d'être porteurs de solutions. Ils ont besoin pour cela d'être accompagnés par les pouvoirs publics. C'est quelque chose de fondamental que vous percevez peut-être chez vos proches.

Le pessimisme ou la dépression ne mènent à rien. Mais ce contre quoi il faut lutter, c'est l'indifférence ou le fatalisme. En visant 1,5 degré de réchauffement, on limite les risques. Si on laisse faire, on dépassera facilement les deux degrés d'augmentation, voire on atteindra les 3 degrés. L'atteinte de l'objectif fixé implique que les transitions se poursuivent au rythme attendu par les engagements à horizon 2030. Si on n'agit pas dans les décennies à venir, ces risques vont s'accélérer. Je pense que vous en êtes tous conscients.

Pour terminer, je vous félicite de cette initiative sur la mobilité moderne. Travaillant sur le plateau de Saclay, je dois dire que les progrès réalisés par le vélo électrique me permettent d'arriver sans transpirer sur mon lieu de travail, ce qui est une rupture formidable.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, Madame, pour votre intervention et vos réponses. J'espère que nous aurons une version en français de votre rapport dans des délais raisonnables, pour pouvoir le diffuser, sensibiliser autour de nous. Cela est plus facile à faire avec un document en français.

Comme vous l'avez dit, je crois que chacun doit se sentir concerné dans son comportement individuel. C'est la technique du colibri : on a tous notre petit rôle à jouer, et c'est l'ensemble de ces petites actions qui contribuent à éviter les drames qui nous guettent. Il ne faut pas se donner bonne conscience en se disant que de toute manière, nous sommes plus vertueux que d'autres. Il y a une démarche collective à avoir, un travail de sensibilisation des pouvoirs publics en direction de l'ensemble des acteurs, citoyens ou collectivités locales.

À ce sujet, je reprends un thème cher à Ronan Dantec : il faut que les collectivités locales reçoivent les moyens nécessaires pour assurer cette transition écologique. On aura l'occasion d'en reparler lors de l'examen du projet de loi de finances, mais c'est la raison pour laquelle nous sommes un certain nombre à demander à ce qu'une partie de la taxe carbone soit versée aux collectivités territoriales. Je l'ai rappelé au ministre François de Rugy lors d'une rencontre la semaine dernière. Les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer, mais elles ne peuvent pas l'assumer si on ne leur donne pas les moyens de le faire.

M. Ronan Dantec. – À ce sujet, Monsieur le Président, nous avons reçu le 3 octobre une réponse de la cheffe de cabinet du Premier ministre, qui est un refus absolu de la territorialisation de la contribution carbone-énergie. L'argument donné est qu'il est plus important de répondre au trou créé dans les caisses des collectivités territoriales par la suppression de la taxe d'habitation. Encore une fois, c'est une vision à court terme qui prévaut.

M. Hervé Maurey, président. – Nous aurons l'occasion d'en reparler au moment des débats sur la loi de finances.

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.

Groupe de travail sur le suivi des négociations internationales sur le climat et l'environnement et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, relative à l'intégration des objectifs de développement durable dans les processus budgétaires – Communication de M. Jérôme Bignon

M. Jérôme Bignon, président du groupe de travail sur le suivi des négociations internationales sur le climat et l'environnement et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable. – Je remercie le président et le bureau d'avoir pris l'initiative de me confier le soin de vous présenter en quelques mots les objectifs de développement durable et les moyens qui sont à notre disposition, en tant que parlementaires, pour nous les approprier et accélérer leur mise en œuvre, notamment par le biais de l'exercice annuel de l'examen budgétaire.

Un bref rappel, tout d'abord, de ce que sont les objectifs de développement durable. Ils ont été adoptés en septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Ils sont au nombre de 17 et se déclinent en 169 cibles et 232 indicateurs.

Ces objectifs couvrent tous les volets du développement durable : climat, biodiversité, eau, énergie, mais aussi pauvreté, faim, santé et bien-être, égalité des genres, prospérité économique, paix, éducation, ou encore agriculture, travail, industrie. Ils ont remplacé le processus des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui ont expiré en 2015. Par rapport à ces anciens objectifs, les objectifs de développement durable présentent 5 spécificités. Premièrement, ils sont universels - à la différence des OMD qui ne visaient que les pays en développement. Deuxièmement, ils intègrent l'environnement et le développement durable dans un même cadre d'objectifs. Troisièmement, ils associent à la lutte contre l'extrême pauvreté la préservation de la planète face aux changements climatiques. Quatrièmement, ils mettent en place une démarche de consultation inédite de la société civile. Cinquièmement, ils sont « indivisibles », c'est-à-dire qu'on ne peut répondre à un objectif de développement durable sans tenir compte de ces interactions avec les autres objectifs. Ils sont interconnectés.

Bien sûr, les objectifs de développement durable ne constituent pas un engagement juridiquement contraignant pour les États mais chaque année, se tient à New York ce qu'on appelle un Forum politique de haut niveau, chargé du suivi de leur mise en œuvre. Dans le cadre de ce Forum, les États sont invités à rendre compte, dans le cadre de « revues nationales volontaires », de leurs progrès dans la mise en œuvre de ces objectifs. Notre président a d'ailleurs pu s'y rendre cette année au sein de la délégation française et pourra peut-être nous en dire un mot. Il est à noter qu'en septembre 2019 cette réunion aura lieu devant l'Assemblée générale des nations unies au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

Au niveau français, le suivi de ces objectifs de développement durable est assuré par la Déléguée interministérielle au développement durable – que nous avons reçue devant notre commission, Mme Monnoyer-Smith, mandatée par le Premier ministre et en partenariat avec le ministère des affaires étrangères.

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février 2018 a mis en place un comité de pilotage interministériel des ODD (à l'image de ce qui avait été fait pour la COP 21), qui a été réuni pour la première fois le

26 avril 2018 sous l'égide des secrétaires d'État Brune Poirson et Jean-Baptiste Lemoyne. Il s'agit en fait d'une instance de débat et d'échanges, regroupant les représentants de l'État et de toutes les parties prenantes (organismes de recherche, assemblées territoriales, ONG, associations, élus, entreprises, etc) et qui a pour mission de construire collectivement la feuille de route sur la mise en œuvre par la France des 17 objectifs de développement durable.

Vous l'aurez compris, si on veut que la société civile et les territoires s'emparent des objectifs de développement durable et donc faire des progrès dans leur mise en œuvre en mobilisant tout le monde, l'enjeu est désormais de passer en quelque sorte d'un « objet technocratique non identifié » à des objectifs partagés par tous et mis en œuvre à tous les niveaux.

Je suis de ceux qui préfèrent voir le verre à moitié plein qu'à moitié vide, vous le savez. Et il y a de quoi, car du chemin a déjà été fait. Je pense notamment à deux avancées importantes : tout d'abord l'Insee a déjà sélectionné 98 indicateurs (parmi les 232 suivis au niveau mondial) adaptés au contexte français et qui serviront de référence pour mesurer la mise en œuvre des objectifs du développement durable par la France. C'est un premier pas institutionnel important. Ensuite, le dernier comité interministériel de la coopération internationale et du développement dont je vous parlais tout à l'heure mentionne explicitement que le Gouvernement s'engage à « *rendre, lorsque cela est pertinent et possible, ses indicateurs de performance budgétaire (PAP/RAP) plus cohérents avec les objectifs de développement durable, tout en conservant des indicateurs d'efficacité et d'efficience dédiés* ». Cette mention a été, je crois, très difficile à obtenir. C'est un pas important. Et depuis, les équipes du CGDD, en lien avec Bercy, réfléchissent à comment intégrer les objectifs de développement durable dans notre processus budgétaire national.

Cette question est très importante car le budget, nous le savons bien, est la principale expression politique et économique de la politique gouvernementale. L'intégration des objectifs de développement durable dans le budget permettrait d'améliorer la cohérence des politiques publiques, de renforcer la responsabilité des acteurs et de faciliter les comparaisons internationales. Plusieurs pays se sont d'ailleurs déjà engagés sur cette voie, comme le montre une note de l'Iddri de juillet dernier, que je vous invite à lire.

Cette note identifie différentes manières dont ces pays ont choisi d'intégrer les objectifs de développement durable dans leurs processus budgétaires. Une première manière est d'évaluer l'ensemble des dépenses effectuées par objectif de développement durable et d'en faire une cartographie permettant de voir quels objectifs de développement durable ont prioritairement bénéficié des crédits d'un budget (c'est la voie choisie par l'Inde et par le Bénin il me semble). Mais cette solution présente la difficulté d'être complexe à mettre en œuvre pour une plus-value discutable et surtout d'être postérieure à l'adoption du budget.

Une deuxième manière est d'inclure un rapport sur les politiques contribuant à la mise en œuvre des objectifs de développement durable dans le principal document budgétaire : c'est le cas de la Norvège par exemple. Cela se traduit en fait par un chapitre qualitatif sur l'état de mise en œuvre des objectifs de développement durable. L'avantage est que ce chapitre peut permettre à une coalition d'ONG d'établir un contre-rapport et donc permet à la société civile de s'en saisir. En revanche, je crois que cette option présente un très gros inconvénient, c'est qu'elle permet de se « débarrasser » du sujet « objectifs de développement durable » par la publication d'un énième document budgétaire « à part » que peu de monde lira, non connecté aux documents budgétaires par mission et par programme et donc peu opérationnel.

Une troisième manière, plus rare, consiste en une utilisation des objectifs de développement durable pour améliorer le système d'évaluation de performance budgétaire : c'est cette solution, à mon sens, que nous devons pousser, si l'on veut que les objectifs de développement durable intègrent notre processus budgétaire de manière efficace et concrète.

Au-delà de ces options identifiées par l'Iddri dans sa note comparative, et étant donné les spécificités de la discussion budgétaire française, quelques pistes ont été lancées lors de l'atelier de travail organisé par le CGDD auquel j'ai pu participer il y a dix jours : créer un tableau de bord budgétaire des objectifs de développement durable à partir des indicateurs financiers des objectifs de développement durable ; faire un rapport sur les objectifs de développement durable dans le cadre de la proposition budgétaire - comme je vous l'ai dit cela ne me semble pas la meilleure solution - ; évaluer l'impact des impôts et subventions sur un certain nombre d'objectifs de développement durable (c'est par exemple ce que la Finlande a prévu de faire). Cette dernière piste me semble également très intéressante et je crois que l'on pourrait utiliser la possibilité qui va très prochainement nous être offerte au Sénat de commander des études afin d'en commander une sur les taxes et subventions néfastes sur un certain nombre d'objectifs de développement durable ciblés. Il est en effet absurde d'accorder une aide financière à des actions contreproductives pour l'environnement, alors que l'on a fixé ces ODD.

Quelle que soit la solution ou la combinaison de solutions qui sera finalement retenue par le Gouvernement pour faire évaluer sa proposition budgétaire, cela ne pourra être concret au mieux qu'à partir du budget de l'année prochaine. En outre, un des enseignements de cet atelier, où la représentante de l'administration finlandaise nous a exposé le cas de son pays, c'est l'importance, d'une part d'identifier les priorités nationales, et d'autre part d'avoir un soutien et même un engagement du ministère des finances. Lors de cet atelier, nous avons eu une contribution remarquable et motivée d'un fonctionnaire de la Direction générale du Trésor. Il pourrait être intéressant de l'auditionner, dans le cadre du groupe de travail.

Or, l'un des enjeux sur l'appropriation des objectifs de développement durable est également comment le Parlement se saisit de cette question.

Nous nous sommes mobilisés au Sénat, et plus particulièrement au sein de notre commission, depuis déjà plus d'un an. Nous avons par exemple organisé une table ronde et publié un rapport d'information sur ce sujet en juillet 2017. Dans ce rapport, nous recommandions d'ailleurs une plus grande implication du Parlement sur le suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, notamment au moment de la discussion budgétaire. Plus récemment, nous avons élargi les compétences de notre groupe de travail sur le suivi des négociations climatiques internationales, que j'ai l'honneur de présider, au suivi des objectifs de développement durable. Les deux sont en effet liés. Notre groupe comporte à ce jour 15 personnes. Il est bien sûr ouvert à tous les membres de cette commission. Il pourrait être également important qu'il y ait des collègues d'autres commissions. J'ai pris le soin de commencer à en parler à quelques collègues de la commission des finances, pour que celle-ci soit plus sensible à ces questions, notamment lors de l'examen du budget.

Je crois qu'il est important que nous soyons exemplaires en la matière. Et c'est pour cette raison que le bureau a décidé d'essayer d'intégrer, dès cette année, dans chacun de nos avis budgétaires, la question des objectifs de développement durable. Et ce sont nos rapporteurs budgétaires qui feront ce travail de sensibilisation. Je pense aux Agenda 21 qui ont vu le jour dans les collectivités territoriales. Cela a été pour beaucoup d'entre nous une première sensibilisation à ces questions et à ces méthodes de travail. La territorialisation des

objectifs de développement durable dans le cadre du budget des collectivités serait une bonne chose. En effet, aucun relai n'a été pris à la suite des Agendas 21.

L'atelier de travail auquel j'ai participé était conclu par un représentant du ministère des affaires étrangères et du développement international qui indiquait qu'ils avaient déjà fait l'effort d'intégrer les objectifs de développement durable au sein du document budgétaire du programme 209 sur l'aide au développement, notamment en repensant certains de leurs objectifs et indicateurs. Nous pourrions peut-être nous en inspirer.

Voici en quelques mots, mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire sur ce sujet, sur lequel nous devons je pense, à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, être proactifs et prosélytes.

M. Hervé Maurey, président. – À la suite de la table ronde que nous avons organisée l'année dernière, nous étions convenus de la nécessité d'organiser un meilleur suivi au sein du Parlement et de notre commission, de la manière dont on est susceptible d'atteindre ces objectifs du développement durable. Cela suppose un suivi au moment de la loi de finances. Aussi, le Bureau de la commission a chargé les rapporteurs pour avis de faire un point sur cette question.

J'ai participé au Forum de haut niveau qui s'est tenu à New York en juillet. J'y étais dans le cadre de l'Union interparlementaire (UIP), et non en tant que président de cette commission. Était également présent notre collègue Frédéric Marchand. Nous avons été choqués du peu de cas que la déléguée interministérielle au développement durable a fait de la présence de parlementaires. Il n'y avait aucun parlementaire dans sa délégation. En outre, nous n'avons eu quasiment aucun contact. On ne peut pas à la fois vouloir sensibiliser les parlementaires à ces sujets, à la nécessité de travailler davantage au suivi et à la mise en place de ces objectifs, et nous traiter de manière aussi inconvenante.

M. Ronan Dantec. – Il y a un enjeu énorme sur les parlementaires. Il faut utiliser l'Union interparlementaire. L'UIP avait réalisé un travail sur le climat à travers l'analyse des politiques publiques législatives. J'ai l'impression que ce travail a été abandonné. Je souhaite que la France relance un travail de comparaison des grandes politiques législatives relatives au climat et aux objectifs de développement durable. On a besoin de voir ce qui marche. Or, on compare très peu.

M. Hervé Maurey, président. – L'UIP est très investie sur les objectifs de développement durable. Il y a des conférences par zone géographique. L'une d'entre elles se tient au mois de novembre à Jérusalem pour ce qui concerne la zone géographique de ce qu'on appelle les « 12 plus ». J'y serai à ce titre.

Mme Michèle Vullien. – Je souhaite participer au groupe de travail « Climat et ODD ».

Désignation d'un rapporteur

M. Hervé Maurey, président. – Un rapporteur doit être nommé pour la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Nous avons reçu la candidature de Louis-Jean de Nicolay.

Il en est ainsi décidé.

Projet de loi de finances pour 2019 – Désignation d'un rapporteur pour avis

Notre collègue Jean-Claude Luche nous a indiqué ne pas être en mesure cette année de présenter son rapport pour avis sur les mesures fiscales du projet de loi de finances relatives à l'environnement et à l'énergie. Je vous propose pour le remplacer la candidature de Jean-François Longeot.

La commission désigne M. Jean-François Longeot. (Union centriste) en remplacement de M. Jean-Claude Luche (Union centriste) en tant que rapporteur pour avis sur les mesures fiscales du projet de loi de finances relatives à l'environnement et à l'énergie.

Questions diverses

M. Jean-François Longeot. – Je viens d'être sollicité par un hebdomadaire national. Ils ont eu connaissance du rapport de l'ANSES sur l'interdiction des cabines UV. J'ai rappelé, qu'en 2015 l'ensemble des membres de cette commission, à l'unanimité, tous groupes politiques confondus, avait adopté cet amendement, que j'avais proposé en tant que rapporteur pour avis sur la loi de modernisation de notre système de santé. Aujourd'hui, on s'aperçoit de la dangerosité de ces cabines. J'ai indiqué que je reparlerai de ce sujet et que je redéposerai un amendement.

La séance est levée à 11h45.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes

M. Vincent Éblé, président. – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Le sujet qui nous réunit peut paraître technique, mais il est essentiel pour notre agriculture. L'an passé, de nombreux agriculteurs ont souffert de retards de versements très importants, qui mettaient des exploitations en grande difficulté. Le ministre de l'agriculture s'est depuis engagé à résorber ces retards, et à revenir à un calendrier normal. Toutefois, il est important de pouvoir tirer des enseignements de ce qui s'est passé et de mieux comprendre pourquoi le calendrier de paiement des aides agricoles a pu subir de tels dysfonctionnements.

C'est pourquoi notre commission des finances a souhaité demander à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur ce sujet. Nous recevons ainsi Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions des travaux menés. Pour nous éclairer sur le sujet, sont également présents aujourd'hui M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et Mme Lydie Bernard, membre de la commission agriculture, alimentation et forêt de Régions de France.

Après avoir entendu la présidente Catherine de Kersauson, Alain Houpert, rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête. Il posera également ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

Mme Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes. – Je suis heureuse de vous présenter aujourd'hui le résultat d'une enquête de la deuxième chambre de la Cour des comptes sur la chaîne des paiements agricoles effectuée à la demande de votre commission. Je suis accompagnée du rapporteur, Sébastien Lepers, de Didier Guédon, conseiller-maître, président de section à la Cour des comptes, qui a assuré le contre-rapport dans ce dossier, Stéphanie Bigas et Claire Aldigé qui ont apporté leur contribution et ont quitté la Cour à la fin de l'année 2017.

Il est important de souligner tout d'abord que le périmètre de l'enquête avait été défini avec MM les rapporteurs spéciaux, Alain Houpert et Yannick Botrel, et portait sur l'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'ASP et les refus d'apurement. Le plan de ce rapport ne traite pas successivement de ces trois sujets. Il nous a

en effet semblé plus éclairant de montrer comment les difficultés observées dans le paiement de ces aides au cours de la période examinée, marquée par des refus d'apurement et par d'importants retards de paiement, trouvaient notamment leur origine dans l'organisation et le fonctionnement de la chaîne de paiement des aides agricoles relevant non seulement de la responsabilité de l'Agence de services et de paiement, mais aussi du ministère de l'agriculture.

L'instruction a eu lieu au cours de l'année 2017 auprès de l'Agence et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Outre les services centraux, des entretiens territoriaux ont été conduits avec les services des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie, avec les délégations régionales de l'ASP et les services déconcentrés du ministère de l'agriculture à Lyon et à Nîmes. Elle s'est également appuyée sur les travaux de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les dépenses informatiques de l'ASP.

La contradiction écrite menée avec l'ASP, le ministère de l'agriculture et la direction du budget a été complétée par l'audition en mars 2018 de leurs représentants, ainsi que celle du président de Régions de France. Après avoir été délibéré par la deuxième chambre puis examiné par le comité du rapport public et des programmes, le rapport vous a été adressé, monsieur le président, par le Premier président de la Cour des comptes le 18 juin 2018. Ce rapport intervient à un moment utile dans la perspective de la future politique agricole commune (PAC) dont on a vu les prémices en mai dernier.

Enfin, j'insiste sur l'importance des aides agricoles européennes, qui représentent un enjeu majeur pour l'agriculture, mais aussi financier, car la France est le premier bénéficiaire des aides de la PAC. Pour la programmation 2014-2020, les aides agricoles destinées à la France s'élèvent, d'une part, à 52,3 milliards d'euros, soit environ 7,5 milliards d'euros par an au titre du Fonds européen agricole de garantie (Feaga) – premier pilier – qui finance, entre autres, les paiements directs aux agriculteurs et les mesures de soutien aux marchés agricoles, et, d'autre part, à 11,4 milliards d'euros, soit environ 1,6 milliard d'euros par an au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) – second pilier – qui contribue au programme de développement rural.

Il s'agit également d'un enjeu de bonne gestion compte tenu des risques financiers encourus et des coûts de gestion à supporter.

À ce titre, les premières années de cette programmation ont été marquées par deux difficultés majeures : d'importantes corrections financières ont été notifiées en 2015 à la France par la Commission européenne ; des retards ont affecté certains des paiements des aides directes surfaciques du premier pilier, mais plus encore du second pilier, dont ont pâti les agriculteurs.

On comprend dès lors que votre assemblée se penche sur les raisons qui ont conduit à cette situation en s'intéressant à la chaîne de paiement des aides agricoles.

J'en viens aux trois principaux messages du rapport.

Tout d'abord, des refus d'apurement coûteux pour le budget de l'État, résultent principalement de problèmes de conformité. Avec 2,35 milliards d'euros entre 2007 et 2016, la France est l'État membre qui a enregistré le montant le plus élevé de corrections financières à la suite d'apurement. Ces corrections sont compensées par l'État aux organismes payeurs et

pèsent donc sur le budget général. Ainsi, l'exécution du budget de l'agriculture pour les exercices 2015, 2016 et 2017 a été fortement affectée, faute d'inscription des crédits nécessaires en loi de finances initiale, contrairement aux recommandations de la Cour. Cette sous-budgétisation faisait partie des éléments d'« insincérité » soulignés par la Cour dans son audit des finances publiques de juin 2017.

Ces refus d'apurement sont la conséquence de l'inadaptation de la réglementation française et de l'insuffisance des contrôles. Si les responsabilités fonctionnelles liées aux apurements de conformité sont difficiles à établir, il n'en demeure pas moins qu'elles reposent sur le ministère de l'agriculture et de l'alimentation du fait de son rôle dans l'établissement des règles et l'organisation de la chaîne de paiement.

Pour ce qui est des responsabilités juridiques respectives des régions et de l'État, elles n'ont pas encore été formalisées. Les régions, autorités de gestion, sont, selon la loi, responsables des corrections financières, mais demandent à aménager cette règle compte tenu des compétences étendues que conserve l'État.

Les défaillances du registre parcellaire graphique, sur la base duquel repose le calcul des aides surfaciques, sont à l'origine des refus d'apurement massifs. En effet, l'obsolescence de ce registre explique les deux tiers des 3,5 milliards d'euros de refus d'apurement que la Commission envisageait initialement de notifier à la France fin 2014. Finalement, ce montant a été ramené à 1,08 milliards d'euros, selon la décision *ad hoc* 47, du 7 janvier 2015, et ce après la mise en œuvre par l'État d'un plan coûteux.

La nécessité de refonte totale du registre parcellaire graphique a ensuite contribué aux retards de paiement des aides surfaciques du Feaga et d'une grande partie des aides du Feader, et ce pendant plus d'un an. Ces retards de paiement ont beaucoup pesé sur les agriculteurs en 2015 et 2016, et leurs conséquences se sont poursuivies en 2017. Ce sont en particulier les aides relatives à campagne de la PAC 2015, payables sur 2016, qui ont dû être reportées en partie en 2017. Les paiements agricoles ont ainsi baissé de 13 % entre 2015 et 2016, l'écart de 1,2 milliard d'euros touchant moins le Feaga – 449 millions d'euros – que le Feader – 757 millions d'euros –, car la priorité avait été donnée aux paiements des aides du Feaga, soumises à une date limite de paiement dont le non-respect est sanctionné par des corrections financières.

Les retards de paiement observés sur le Feader ont été d'autant plus sensibles qu'ils concernaient des aides dont la gestion a été transférée aux régions, mais aussi des aides symbolisant les nouvelles orientations de la PAC comme les mesures agroenvironnementales et climatiques, les Maec, et l'agriculture biologique. Ces retards ont pesé sur des exploitations fragilisées, nécessitant la mise en place de dispositifs transitoires avec l'apport de trésorerie remboursable.

Ils ont également conduit à adapter les outils informatiques, dont les fonctionnalités dégradées sont susceptibles d'avoir un impact sur de futurs refus d'apurement. Ils ont aussi eu pour effet de désorganiser les contrôles sur place, augmentant les risques de corrections financières. Ainsi, si l'Agence de services et de paiement devrait avoir résorbé à la fin de l'année 2018 tous ses retards de paiement, des risques de refus d'apurement subsistent sur les campagnes 2015 et 2016. Afin de maîtriser ces risques, la Cour préconise un suivi plus fin des refus d'apurement et un plan d'action pour réduire les facteurs aggravants. Au-delà de ces mesures immédiates, il faut agir sur les dysfonctionnements à l'origine des retards de paiement et des refus d'apurement.

L'organisation et les dispositifs d'aide multiples sont complexes ; il conviendrait de les simplifier. Ses dysfonctionnements tiennent d'abord à la complexité de la chaîne de paiement des aides du Feaga et du Feader, du fait de l'imbrication des responsabilités entre les différents acteurs : l'ASP, le ministère de l'agriculture et, depuis 2014, les régions. Actuellement, l'instruction des demandes n'est pas réalisée directement par l'ASP, celle-ci déléguant cette tâche aux directions départementales des territoires et de la mer qui relèvent du ministère de l'agriculture. La reprise par l'ASP des tâches d'instruction et de contrôle lui permettrait de mieux exercer ses missions, ce qui impliquerait le transfert des personnels correspondants. Cette recommandation de la Cour est ancienne et figure dans le rapport sur l'organisation territoriale de l'État.

De plus, la régionalisation du Feader présente un caractère inabouti. Les régions sont autorités de gestion, mais l'État a conservé des prérogatives quant à la définition du cadre national pour une grande partie des aides des régions. Il lui revient aussi d'assurer une large part des cofinancements des programmes de développement rural régionaux.

De façon générale, le pilotage de cette politique est délicat, car les moyens ne sont pas retracés dans un document d'ensemble. Et les rapports annuels de performance de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ne sont pas exhaustifs. Le coût de gestion des aides agricoles est estimé à 343 millions d'euros pour les deux piliers en 2017, mais il n'intègre ni le coût des refus d'apurement pour le budget de l'État ni le coût supporté par les régions qui ont recruté des personnels supplémentaires. À l'avenir, ces coûts gagneraient à être mieux documentés et à englober l'ensemble des dépenses.

Au-delà, les dispositifs d'aide dans le cadre de la PAC 2014-2020 sont très complexes : concernant le Feaga, je vous renvoie au tableau n°4 de la page 40 du rapport qui montre clairement les modalités d'adaptation des dispositifs à de multiples situations ; s'agissant du Feader, le paysage des aides s'est complexifié, puisqu'on est passé de six programmes de développement rural régionaux à 29. Les outils informatiques Isis et Osiris ont dû être adaptés à cette complexité croissante.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine PAC, la Cour recommande que l'adaptation des mesures d'aides à la diversité des réalités agricoles prenne plus en compte les exigences des contrôles liés à la réglementation européenne et le coût de leur mise en œuvre. Nous suggérons que l'ASP soit associée à l'élaboration des mesures réglementaires, pour une meilleure prise en compte des questions opérationnelles.

Pour conclure, l'insuffisante préparation de la France à la mise en place d'un dispositif approprié de paiement des aides de la programmation 2014-2020, doit inciter les autorités françaises à tirer les leçons de cette expérience pour préparer la prochaine programmation 2021-2027. Les sept recommandations formulées par la Cour, qui figurent à la page 11 du rapport, sont inspirées par deux objectifs : la clarification des responsabilités et la simplification des dispositifs.

M. Vincent Éblé, président. – Madame la présidente, merci de votre exposé, qui vient compléter le rapport lui-même dont nous avons pris connaissance de façon confidentielle et qui se révèle très précieux.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Je voudrais tout d'abord remercier la Cour des comptes et particulièrement sa présidente, Mme de Kersauson, ainsi que son équipe de la deuxième chambre, pour la qualité de leur travail sur un sujet qui préoccupe de longue

date, et à bien des titres, les rapporteurs spéciaux chargés de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et, compte tenu de ses enjeux pour nos finances publiques, l'ensemble de notre commission des finances. Permettez-moi d'associer à ces remerciements notre collègue Yannick Botrel, avec lequel je partage étroitement le suivi du budget agricole et les interrogations que suscite la gestion des concours publics versés à la Ferme France.

Je ne reviendrai que brièvement sur les constats exposés par la Cour des comptes sur le passé. Mais il convient de souligner que les dysfonctionnements relevés ne constituent pas une nouveauté, mais plutôt l'amplification de problèmes existant de longue date. En bref, je crois qu'on ne peut souscrire à la présentation selon laquelle tous nos problèmes seraient attribuables à la mise en œuvre de la nouvelle PAC et au transfert aux régions des responsabilités liées à la qualité d'autorité de gestion. Certes, ces transitions appellent une capacité d'adaptation et d'accompagnement plus forte que celle qui a été mise en œuvre, mais on ne saurait conclure d'erreurs antérieures à la régionalisation du Feader, à la préconisation d'une recentralisation de la gestion des aides européennes, comme l'a fait le comité action publique 2022 que nous avons récemment auditionné.

Par ailleurs, en décalage avec une présentation politique habituelle quelque peu lénifiante, faisant ressortir le poids de problèmes techniques, en particulier celui de la tenue de notre registre parcellaire graphique, j'insisterai sur les contradictions directement liées à des choix politiques. La Cour des comptes évoque la sophistication des interventions mises en œuvre par le ministère de l'agriculture ; de mon côté, je relève que, parmi les motifs des corrections financières appliquées à la France, figurent très largement les carences reprochées à la France par la Commission européenne en matière de contrôles. Il en ressort l'impression que nous avons adopté une politique agricole caractérisée par un perfectionnisme dicté par une sorte d'« hubris » administratif confronté à des moyens de mendiants.

À ce stade, outre la gravité extrême des conséquences des punitions financières infligées à la France, je souligne que les errements rencontrés dans la gestion des paiements agricoles n'engagent pas seulement des responsabilités administratives, souvent recherchées dans les travaux de contrôle, mais bien une responsabilité politique. Hélas, les conditions dans lesquelles fonctionne la procédure d'apurement européen présentent quelques défauts parmi lesquels des délais si longs que, fréquemment, le ministre de l'agriculture responsable n'est plus en poste depuis longtemps quand la sanction européenne tombe !

Je voudrais désormais aborder les perspectives en commençant par l'apurement du passé. Pouvez-vous nous apporter toute garantie sur le comblement du retard des paiements des aides et nous confirmer que celui-ci ne sera pas réalisé au détriment de la consommation des enveloppes budgétaires normalement programmées ? On peut en effet être pris du soupçon que la contrainte budgétaire a joué son rôle dans le décalage des paiements et qu'elle continuera à s'exercer. À ce sujet, nous avons régulièrement exprimé notre sentiment d'une budgétisation des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » peu conforme à nos principes budgétaires. La réserve de précaution de 300 millions d'euros que la Cour des comptes estime de nature à apporter une solution à ce problème n'est déjà plus que de 200 millions d'euros dans le budget pour 2019.

Compte tenu des risques d'apurement pendants, telle une épée de Damoclès, sur lesquels je souhaiterais que vous nous fournissiez des informations, peut-on estimer que cette réserve qui, je le rappelle, est censée couvrir toutes les dépenses imprévisibles, en particulier celles liées aux crises climatiques, sera suffisante ? Par ailleurs, je voudrais connaître votre

sentiment sur les moyens dont vous souhaiteriez disposer pour mettre à niveau notre infrastructure de paiement. Il faudra mettre à niveau notre infrastructure de gestion des paiements agricoles, à commencer par l'informatique, sachant que le fonds de roulement de l'ASP est à l'étiage, puis les contrôles dont les lacunes nous ont valu dans le passé de lourdes sanctions financières. Sur ce point, des divergences sont apparues entre les discours ministériels selon lesquels nous sommes en mesure de respecter nos obligations européennes et ceux qui sont plus inquiets sur ce point. Manifestement, la Commission européenne, avec ses sanctions, donne plutôt raison aux seconds qu'aux premiers. S'agissant de l'informatique, permettez-moi, incidemment, de vous interroger sur la responsabilité respective des donneurs d'ordre et des prestataires de services dans les difficultés rencontrées.

Au-delà de cet héritage du passé, il convient de se pencher sur les adaptations plus structurelles nécessaires pour éviter que ne se reproduisent à l'avenir les catastrophes que nous avons connues.

Premier point : la distribution des rôles. Si nous étions spectateurs d'une pièce de théâtre, nous assisterions à une représentation un peu étrange dans laquelle le jeune premier serait aussi le vieux barbon et la jeune amoureuse, la marâtre. De l'avant-garde, cela présenterait certains charmes, mais on sortirait de là avec le sentiment d'une certaine confusion. Comment qualifier autrement un circuit où le payeur n'a pas tous les moyens d'instruire les paiements et où le contrôlé se voit déléguer le contrôle par le contrôleur ? La Cour des comptes suggère que les emplois nécessaires à l'instruction des dossiers soient transférés du ministère à l'ASP. Quelle réaction cette proposition vous inspire-t-elle ? Quelles décisions ont été prises à la suite des critiques de la Commission européenne sur la délégation aux services de l'ASP des contrôles sur l'ASP dont est chargée la commission de certification des comptes des organismes payeurs, la fameuse CCCOP ?

Deuxième point : la coordination des intervenants et la clarification des responsabilités. À l'inverse de la perspective envisagée par « CAP 2022 », je vous déclare tout de go être favorable à la régionalisation du Feader. Être proche des agriculteurs me semble plus que jamais indispensable, et je remarque que cette proximité peut être une source de simplification. Mme Bernard ne me démentira sans doute pas. Cependant, tout cela doit se faire de façon ordonnée et mérite d'être accompagné. Je souhaiterais connaître les besoins encore non satisfaits pour que le transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion ne reste pas au milieu du gué. Par ailleurs, qui dit transfert de compétences dit aussi transfert de responsabilités. La Cour des comptes ne dit rien d'autre et le ministre de l'agriculture que nous avons auditionné le 21 juin dernier nous avait informés de l'existence de négociations avec les régions afin de clarifier le régime de responsabilité applicable en cas de mauvaise exécution des aides. Où en sommes-nous ? Enfin, comment mieux intégrer les observations de la CCCOP au fil du temps afin d'éviter des sanctions financières aussi massives que tardives ?

Troisième point, pour conclure : la question de la dynamique endogène au système des paiements agricoles des pathologies observées. Les méthodes employées pour déterminer les sanctions financières, qui sont contestées dans le rapport de la mission IGF-CGAAER, et qui d'ailleurs font l'objet d'un débat entre la Commission européenne et la Cour des comptes européenne, ne tendent-elles pas à grossir les factures que nous inflige la Commission européenne ? Comment expliquer que, au cours du contradictoire, on puisse passer d'un montant de redressement de plus d'un milliard d'euros aux 34,7 millions d'euros évoqués par le ministre lors de son audition ? En lien avec ce sujet, ne serait-il pas souhaitable d'accélérer les procédures d'apurement de sorte que, si corrections il doit y avoir, elles nous évitent des rattrapages massifs portant sur plusieurs exercices déjà anciens ? Deuxième

élément, la Cour des comptes juge que la simplification est « la mère de toutes les batailles ». Cela apparaît assez crédible, et il est effrayant de savoir que l'éligibilité à telle ou telle aide se trouve conditionnée à des dizaines de points de contrôle, de sorte qu'une application stricte des règlements conduirait normalement à rejeter toutes les demandes. Pouvez-vous nous indiquer si, au niveau national, vous avez entrepris une revue de la « sophistication » évoquée par la Cour des comptes ? Et dans le cadre de la redéfinition de la PAC, qu'êtes-vous en train de défendre pour que les deniers publics puissent être effectivement distribués aux agriculteurs sans que l'on encoure les foudres des instances européennes ? Nous sommes mis en difficulté face à la complexification administrative et l'aporie politique. Il est temps d'entrer dans un nouveau monde.

Mme Catherine de Kersauson. – S'agissant des carences liées au contrôle expliquant les corrections financières, le rapport mentionne notamment que les refus d'apurement sont dus essentiellement à des problèmes de conformité, y compris l'interprétation de la réglementation européenne, et à l'insuffisance des contrôles de notre dispositif qui n'est pas sans lien avec à l'inadaptation du cadre réglementaire.

S'agissant de l'apurement du passé, les questions s'adressent plutôt au ministère de l'agriculture. Pour ce qui est des responsabilités face aux difficultés informatiques, nous apportons la réponse en nous appuyant sur les travaux de l'Inspection générale des finances et du CGAAER, lesquels sont intervenus durant l'enquête de la Cour. Leur rapport indique clairement que l'organisation informatique adoptée segmente le rôle de chacun des acteurs - ASP et prestataires. L'absence de direction des opérations ne permet pas de disposer d'un pilote unique pour l'ensemble des équipes internes et des prestataires de manière intégrée et transverse. Au surplus, le pilotage du projet est complexifié par le recours à des prestataires à différents niveaux, de telle sorte que l'externalisation porte sur 80 % des équipes dédiées. Votre question est tout à fait pertinente, car elle rejoint le diagnostic posé par ces inspections.

Sur l'avenir et les méthodes employées par la Commission européenne pour gonfler les corrections financières et accueillir ensuite les réponses des États membres, le rapport apporte des précisions dans l'encadré de la page 24.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – C'est une discussion de marchands de tapis !

Mme Catherine de Kersauson. – Nous présentons la manière dont la Commission européenne travaille pour calculer les corrections forfaitaires à partir d'un échantillon réduit non représentatif et fondé sur une analyse des risques.

Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. – Pour faire écho aux propos de Mme de Kersauson, le retard de paiement des aides de la PAC a principalement concerné les aides surfaciques des premier et deuxième piliers. Le décalage constaté en 2015 était dû à la révision complète du référentiel des surfaces agricoles pour se conformer aux exigences de la Commission européenne et limiter les apurements. Le plan d'action établi a conduit les autorités françaises à engager la rénovation complète du registre parcellaire graphique, avec une photo-interprétation systématique de l'ensemble des photos aériennes et la constitution d'une base de données graphiques répertoriant l'ensemble des surfaces agricoles et non agricoles. Nous avons photo-interprété 26 millions d'hectares et avons constitué une couche graphique de 45 millions d'objets, dont

10 ont été traités un par un par le système d'instruction et les services instructeurs entre 2015 et 2016. À la demande de la Commission européenne, aucun seuil n'avait été mis en place pour que le travail soit exhaustif. De ce fait, le décalage des paiements a porté principalement sur la campagne 2015. C'est uniquement quand l'achèvement de tous les travaux a été effectué qu'il a été possible de payer les aides dans des conditions plus sécurisées. C'est pourquoi le paiement des aides découplées de la PAC 2015 est intervenu en septembre et en octobre 2016. Le paiement des aides directes pour 2016 est, lui, intervenu aux mois de mai et juin 2017. Par ailleurs, les pouvoirs publics, qui étaient conscients des difficultés induites pour le monde agricole en raison de ce décalage, ont décidé de mettre en place des apports de trésorerie remboursable (ATR), qui sont des aides exceptionnelles financées sur le budget de l'État. Nous avons veillé à ce que ces ATR soient conformes aux règles communautaires du *de minimis*.

Puisque l'important c'est l'avenir, je redirai les chiffres pour la campagne 2017. Les aides couplées animales et ovines ont été payées en acompte au cours de la deuxième quinzaine d'octobre de l'année N-1 et le solde a été réglé au début de 2017. Les aides couplées bovines ont été payées en janvier 2018 et les aides découplées en février 2018. Vous pouvez déjà constater la résorption du retard. S'agissant de la campagne 2018, pour la première fois les paiements seront effectués dans le calendrier normal. L'avance au 16 octobre sera payée aux producteurs, à la fois pour les aides découplées, les aides animales et pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), selon les calendriers ordinaires, le solde de ces aides intervenant en décembre.

Pour autant, comme vous l'avez souligné madame la présidente, pour certaines aides, principalement les mesures agroenvironnementales pour l'agriculture biologique et les mesures climatiques (MAE), il est vrai que la résorption du retard ne sera pas observée avant la fin de cette année ou le début d'année prochaine. Les MAE 2015 sont maintenant totalement payées ; celles de 2016 le sont à 50 % avec un objectif de paiement de la quasi-totalité en fin d'année et les MAE 2017 sont en cours de versement, 10 % des MAE 2017 étant déjà payés.

Les difficultés sont bien réelles pour les agriculteurs. Nous avons mis l'accent sur les aides du premier pilier pour résorber le retard, car sur un montant total d'aides de près de 10 milliards d'euros annuels, les mesures agroenvironnementales représentent environ 300 millions d'euros. Donc, 3 % du volume des aides ne font pas encore l'objet d'un rattrapage total du calendrier, même si nous y travaillons avec le PDG de l'ASP pour la fin de l'année. Les difficultés pour les agriculteurs engagés dans les MAE sont réelles même si nous avons mis en place des ATR à leur intention.

M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement. – Je souhaiterais compléter les propos de Mme la directrice générale et abonder dans le sens de ceux de Mme la présidente et de M. le rapporteur spécial. La simplification est effectivement « la mère des batailles » comme vous l'avez indiqué M. le rapporteur spécial. La complexité explique que le rattrapage soit total sur les aides couplées et découplées et c'est pourquoi le seul morceau du dispositif de la PAC encore inachevé est celui des mesures environnementales et de l'agriculture biologique. Cette situation pose un problème par rapport au signal politique que constituaient ces aides dans la nouvelle PAC. Le poids de la complexité est particulièrement lourd pour ces aides. Pour les équipes techniques et pour les prestataires, pourtant des références dans ce domaine, ces aides sont particulièrement complexes. Le retour à la normale a pris trois fois plus de temps : il a fallu plus de dix-huit mois pour rattraper les 300 millions d'euros d'aides annuelles correspondants que pour les

7 milliards d'euros du premier pilier de la PAC. Le décalage du premier pilier est essentiellement dû à la refonte totale du registre parcellaire graphique.

À quoi tient cette complexité ? D'abord au nombre d'outils nécessaires, 160 pour les mesures agroenvironnementales, eux-mêmes combinables de façon illimitée et donnant déjà lieu à plusieurs milliers de mesures. Seuls quelques-uns de ces outils servent à gérer la plupart des dossiers, puisque les deux tiers des outils produits par l'ASP ne concernent en réalité que 5 % des agriculteurs. Cela signifie qu'un tiers de ces outils concerne 95 % des agriculteurs, situation qui, évidemment doit être pesée. Les raisons intrinsèques de la complexité recouvrent, entre autres, la complexité du contrôle du caractère réellement biologique des surfaces par les organismes certificateurs qui n'est ni harmonisé, ni dématérialisé, ni absorbable directement par les services instructeurs. Un énorme travail est réalisé par les directions départementales des territoires pour recalibrer le registre parcellaire graphique avec les surfaces en agriculture biologique telles qu'elles sont définies par ces organismes de certification. Nous avons un travail en cours avec l'Agence Bio et les certificateurs pour améliorer cette situation.

Autre facteur de complexité : les règles de calcul. Le montant de l'aide allouée à un agriculteur est défini pour chaque parcelle. Or il y en a des millions, qui doivent être traitées les unes après les autres. Pour chaque parcelle, il y a sept niveaux possibles d'engagement qui, en plus, peuvent changer d'une année sur l'autre. Cette interannualité crée une complexité exponentielle. Bref, nous ne gérons souvent que des cas particuliers. À cela s'ajoute le fait que la gestion financière des contrats relatifs à l'agriculture biologique est elle-même très complexe, car leur durée varie : l'engagement court en principe sur cinq ans, mais cela peut être moins. Nous devons donc jongler avec les différentes durées d'engagement. Enfin, les points de contrôle eux-mêmes sont complexes à calculer : rotation des cultures, surfaces en prairie sur lesquelles il faut calculer deux taux de chargement des animaux, car certains seulement sont en bio...

Un mot conclusif sur la nature de ces difficultés techniques. Il n'y a pas eu de bug informatique comme on le prétend parfois. Un bug informatique implique qu'un système, déployé, ne fonctionne pas. Il n'y a donc pas eu de bug informatique. Ce qui s'est produit, c'est le déploiement, nécessairement long, de systèmes d'informations dont le fonctionnement, depuis leur livraison, n'a pas posé de problème. Au-delà de l'aspect informatique, c'est le temps d'instruction des dossiers qui, compte tenu de leur complexité, est long ; quand bien même les solutions informatiques existent, il y a un gros travail à mener avec les directions départementales des territoires pour que les dossiers des agriculteurs soient effectivement payables.

Mme Lydie Bernard, membre de la commission agriculture, alimentation et forêt de Régions de France. – Merci de nous avoir conviés dans le cadre de cette mission de contrôle. C'est un dossier qui nous préoccupe tous en cet instant, et qui doit nous préoccuper pour l'avenir, à l'approche de la PAC 2020 : nous espérons, à Régions de France, que les leçons des dysfonctionnements actuels seront tirées d'ici là.

Quelques éléments de contexte d'abord. Les régions sont actrices sur le deuxième pilier de la PAC, c'est-à-dire le Feader. Pour gérer les ressources de ce fonds, chaque région est liée par contrat à l'Europe au moyen d'un programme de développement rural (PDR) pour la période 2014-2020. Cette enveloppe est scellée : son montant ne peut être modifié.

Le manque d'anticipation de la régionalisation de cette politique et de ses aspects techniques de la part du ministère a été total. En outre, la confiance et le dialogue entre l'État, l'ASP et les régions, ont grandement fait défaut. Songez qu'entre la fin 2014 et la fin 2016, aucun comité État-régions ne s'est tenu. Résultat : nous avons hérité d'un système complexe ne correspondant pas aux besoins d'un système régionalisé. L'État nous a imposé une architecture de programmation et un organisme de paiement, l'ASP – qui, au demeurant, a fait un travail honnête. Reste que le manque d'anticipation et de communication a été réel. Il nous a donc fallu nous approprier, nous les élus, la logique des échanges avec l'Europe. Souvenons-nous du manque de communication sur tous ces aspects.

En dépit de ce qu'écrit la Cour des comptes, nous considérons que les régions, elles, ont été au rendez-vous. Début 2018, pour les régions, le taux de programmation moyen était de 43 %, et le taux de paiement de 30 %, ce qui place la France parmi les pays régionalisés les plus avancés. Les régions ont su déployer les moyens humains nécessaires pour instruire les dossiers. En Pays de la Loire par exemple, depuis 2016, dix personnes ont grossi les rangs des petites mains des DDT traitant les dossiers, et quatre personnes supplémentaires encore tout récemment pour les dossiers Leader.

Nous nous focalisons beaucoup sur les retards de paiement, car cela met les agriculteurs en difficulté. Certains attendent encore 60 000 euros au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques pour 2016, et autant au titre de 2017. Ce n'est pas une paille !

Il faut cependant dire que la régionalisation a eu des impacts positifs sur des mesures du deuxième pilier peu ou pas encadrées par un règlement national – je pense aux mesures du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles. L'absence de cadre national très ferme nous permet d'être beaucoup plus réactifs sur le terrain. À l'inverse, les enveloppes bio du Feader sont dans le deuxième pilier de la PAC, autrement dit gérées par les régions, mais obéissent à des règles fixées nationalement ; donc nous sommes au milieu du gué. Il faut revoir cet équilibre ; ça ne peut pas fonctionner.

Les régions ont aussi, pour la plupart, adapté leur gouvernance en mettant en place, pour la plupart, de nouveaux dispositifs, notamment un comité technique entre la région et la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, qui fonctionne plutôt bien. À cela s'ajoutent des réunions régulières avec la profession agricole et les différents syndicats, ce qui permet d'être près du terrain, au plus près de notre agriculture et, j'ose le dire, au plus près de notre ruralité. Le deuxième pilier de la PAC est là pour servir le monde rural. C'est d'ailleurs explicite au niveau européen, puisque l'on parle de politique agricole commune et de développement durable. Cette dimension alimentaire et rurale est à mettre davantage en avant dans la PAC 2020 si nous voulons garder notre enveloppe pour notre agriculture.

Au niveau national en revanche, nous n'arrivons pas à discuter. J'ai de bonnes relations avec M. Le Moing, car je siége au conseil d'administration de l'ASP au nom de Régions de France, et j'ai fait connaissance avec Mme Metrich-Hecquet il y a quinze jours, mais les problèmes de communication que nous avons rencontrés à l'origine ne sont pas complètement réglés. Sur la question du transfert entre les deux piliers de la PAC, Régions de France a demandé à l'unanimité un comité État-régions, qui s'est tenu, et puis la décision a été prise sans concertation. De même sur les zones ICHN. Nous devons reprendre le dialogue. Au reste, son absence ne pénalise pas le Gouvernement, ni même les parlementaires ou les élus régionaux, mais les acteurs de terrain, les agriculteurs et le monde rural. Il est donc de notre responsabilité de recommencer à échanger pour construire et avancer ensemble.

La grande nouveauté instaurée par les programmes de développement rural (PDR), ce sont les relations bilatérales entre les régions et l'Europe. Tous les six mois, la Commission européenne vient dans nos régions – c'est ce que l'on appelle le comité régional de suivi – et, contente de voir le terrain, met les pieds dans les bottes. L'Europe est demandeuse de ces rencontres, de même que nos agriculteurs, nos entreprises et nos élus, qui peuvent ainsi discuter avec l'Europe. Tout cela permet de vivre l'Europe de façon plus concrète.

Je conclurai en tâchant d'être force de proposition pour la prochaine PAC. Le rattrapage du retard des aides est une priorité, surtout pour celles du deuxième pilier. Nous estimons que le mot d'ordre doit être une PAC 2020 réactive, agile, efficiente et répondant aux enjeux de nos territoires ruraux. Nous préférons un tel intitulé à une PAC exclusivement agricole. Il faut pour cela aller au bout de la décentralisation du deuxième pilier après 2020, car ce sont bien les lourdeurs liées à l'histoire et aux directives nationales imposées par l'État qui ont retardé les paiements. Il faudrait en conséquence remplacer le cadre national par un répertoire de mesures cohérentes entre elles, répertoire défini en fonction des besoins des régions, de manière ascendante, et non imposé d'en haut. Une concertation entre les régions et l'État, et que l'ascendant enrichisse le descendant, voilà ce que demandait l'atelier 14 des États généraux de l'alimentation.

Nous proposons encore de simplifier l'architecture des programmes et des mesures, en en diminuant le nombre – il faudra en discuter avec la profession agricole qui, soucieuse de justice, plaide plutôt pour multiplier les mesures. Il faudrait également donner aux régions la main sur la gestion du fonds après 2020. Posons enfin la question de l'organisme de paiement, en réfléchissant à sa régionalisation – pour l'heure, les régions sont trop loin de l'ASP – et celle de savoir qui pilote les petites mains dans les DDT.

Du côté de Bruxelles, il faut continuer à simplifier. Osons demander à Bruxelles la simplification des contrôles. Le taux d'erreurs admises, de 1 %, est passé à 2 % : nous pouvons oser demander davantage.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – La complexification a un coût. Ce coût de gestion s'élevait pour l'État français à 342 millions d'euros en 2016, soit 3,5 % des aides reçues, et cela sans parler du coût pour les régions ou pour Bruxelles. Nous parlons de simplifier et de supprimer les doublons, mais il s'agit là de triplons...

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La France est le pays avec l'administration la plus importante d'Europe... Nous évoquons deux sujets distincts : d'une part, les déclarations sur le registre parcellaire graphique, c'est-à-dire les déclarations graphiques de surfaces des agriculteurs, et, d'autre part, le paiement des aides. Le constat que nous faisons tous, c'est que nous avons monté une usine à gaz où il n'y avait pas de pilote dans l'avion, ce qui a conduit à des erreurs colossales. Il ne faut pas oublier que les déclarations PAC et parcellaires sont faites depuis 1992 ; ce n'est qu'en 2018 que les déclarations PAC se stabilisent ! Or la surface qu'exploitent les agriculteurs ne change pas – ou à la marge seulement –, non plus que celle de la planète...

Si nous en sommes arrivés là, c'est parce que pendant bien longtemps, personne n'a été capable de savoir exactement ce qu'il devait faire. Les agriculteurs ont ainsi déclaré leur surface pendant des années sur le registre parcellaire graphique en sachant que la déclaration du voisin pouvait engendrer des doublons. L'administration renvoyait tous les ans une feuille demandant de préciser qui débordait dans la parcelle de l'autre. Nous aurions pu

traiter le problème plus tôt ! Ce sont les refus d'apurement qui ont commencé à faire bouger les choses : en 2014, 601 ETP supplémentaires ont été embauchés, et 350 en 2015, auxquels s'ajoutent 1 200 vacataires, pour traiter notamment les problèmes des surfaces non admissibles (SNA). Les SNA ont donné lieu à des aberrations sans nom : ainsi du râtelier situé, comme il se doit, au milieu de la parcelle, que l'on demandait à l'exploitant de retirer de sa déclaration !

Je m'étonne que le rapport de la Cour des comptes insiste, 80 pages durant, sur les dysfonctionnements de l'ASP – erreurs de calcul, de paiement, retards – et n'aboutisse qu'à la recommandation principale de lui affecter les techniciens des DDT... Je pense pour ma part que l'erreur principale qui a été commise a été une centralisation trop importante. Une plus grande proximité aurait permis d'apporter des réponses à tous ces problèmes. Il fallait certes un cadre étatique, mais aussi plus de latitude donnée aux acteurs de terrain. Nous le voyons pour le programme Leader ou pour les aides du Feader : les régions sont obligées de réembaucher du monde pour faire le travail de l'ASP, de monter des systèmes d'information différents de ceux de l'ASP pour procéder aux paiements des aides européennes... Dans quel monde vit-on ? Comment accepter qu'autant de personnes soient chargées de ce travail dans les différentes structures de gestion et de contrôle, et que les collectivités territoriales soient obligées d'embaucher pour se substituer à elles ? Et ce avec l'argent public... Tout cela témoigne d'un réel fiasco, et d'un mal bien français, qui consiste à traiter n'importe quel problème non pas au niveau local – parce là, naturellement, ils n'y comprennent rien – mais au niveau central. C'est exactement l'inverse de ce qu'il faudrait faire !

M. Jean-François Rapin. – Je connais bien les problèmes relatifs à la pêche – qui ne sont certes pas abordés dans le rapport de la Cour des comptes. Ce secteur a connu les mêmes difficultés, les mêmes souffrances, avec le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp), l'ASP et le logiciel Osiris.

La Cour des comptes a-t-elle pu évaluer le nombre d'entreprises qui ont été mises en grande difficulté, en cessation de paiement voire en liquidation judiciaire, en raison des difficultés de la chaîne de paiement des aides agricoles ?

Mme Bernard a regretté l'absence d'échanges suffisants entre l'État et les régions. Dans le domaine de la pêche, nous avons mis en place, sous l'égide du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, Alain Vidalies, un comité d'urgence réunissant les régions et l'ASP, qui n'a hélas pas été maintenu par l'actuel gouvernement. C'est dommage, car les petites mains, comme vous dites, débloquaient des dossiers...

M. Antoine Lefèvre. – Hier soir, le journal télévisé de France 2 a évoqué la présente réunion : il est heureux que l'on parle des travaux de notre commission et du Sénat ! Le reportage qui illustre l'information montrait un éleveur de chèvres endetté et privé de salaire car n'ayant pas encore perçu ses aides : voilà les conséquences dramatiques de ces dysfonctionnements. Et en même temps – l'expression est à la mode –, les grandes maisons de champagne les reçoivent, elles, leurs aides ! Le logiciel français est manifestement défaillant, et c'est récurrent. La Cour des comptes préconise un effort de simplification et l'abandon par le ministère de l'agriculture de l'extrême sophistication des règles nationales de mise en œuvre de la PAC. Complexifier à l'envi, spécificité française... La France est l'un des principaux contributeurs au budget de l'Union européenne et ne consomme pas ses aides, contrairement à ses voisins, à cause de règles nationales trop strictes. Ce système contribue à donner une image très dégradée de l'Europe, alors que c'est l'État français qui est tatillon ! Il y a là, à l'approche des élections européennes, un enjeu politique majeur.

M. Michel Canevet. – Je voudrais d’abord remercier la Cour des comptes de son travail pertinent. Dans un contexte où notre agriculture se porte assez mal, que les dispositifs de soutien n’aient pu être mis en place au moment opportun a été très préjudiciable à l’équilibre du secteur.

La suradministration du dispositif a conduit à un échec total. Il n’est pas normal que les premiers programmes des opérations de développement rural, qui devaient courir de 2014 à 2020, n’aient été mis en place qu’en 2017 ! Il faut simplifier tout cela. De même pour les aides aux agriculteurs : alors que la plupart des cadastres sont digitalisés, il a fallu beaucoup de temps pour mettre en place un dispositif, qui, du reste, n’est pas toujours compris des agriculteurs – surtout lorsqu’il leur est demandé, pour la bonne visibilité du système, de tailler des haies... Ces aberrations ont dégoûté tout le monde. Je soutiens donc la proposition que vous faites : il faut absolument simplifier le dispositif, et mettant de l’ordre dans la multitude d’instructeurs. Je le vois bien en Bretagne, en particulier pour les programmes Leader : il y a des instructeurs au plan local, des instructeurs au plan régional, des instructeurs à la DDT, à l’ASP... tout cela est un non-sens. Voilà un bel exemple de gabegie d’argent public. J’espère que ce travail donnera lieu à des efforts de simplification et à des économies.

M. Thierry Carcenac. – Nous avons bien fait de demander ce rapport, qui correspond bien aux sollicitations que nous avons reçues d’agriculteurs se trouvant dans des situations complètement ubuesques.

La gestion des fonds européens pose manifestement problème, qu’il s’agisse de leurs relations avec les régions ou les départements – je songe aussi au Fonds social européen.

Par ailleurs, les systèmes d’information posent problème. Naguère Louvois ou l’Opérateur national de paie, à présent Osiris ou Isis... Quelle est la place de la direction interministérielle du numérique et du système d’information et de communication de l’État (Dinsic) dans tout cela, et comment faire évoluer son rôle ? Il y a un vrai travail d’harmonisation des bases de données à conduire. Le registre parcellaire est alimenté par le cadastre, l’IGN, l’ASP... Comment simplifier les choses ? La centralisation est toujours la solution à tous les problèmes. Or la décentralisation – régionalisation ou départementalisation – est parfois une réponse intéressante, sous réserve d’arriver à rendre compatibles les systèmes d’information des différentes entités pour faire remonter l’information au niveau ministériel, qui doit pouvoir disposer d’une vision globale. Bref, nous devrions nous intéresser davantage aux systèmes d’information dans une perspective plus globale.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur spécial et la Cour des comptes pour ce travail concret, ainsi que nos invités pour leurs propos francs et passionnés. Le constat confirme ce que l’on vit sur le terrain : la situation est caricaturale et pénalise le monde agricole. La cartographie doit être simplifiée. Demander de supprimer des haies, alors qu’on reproche en cas d’orage aux agriculteurs de ne pas les avoir entretenues, c’est aberrant. Le rapport parle de gâchis financier et évoque les premier et deuxième piliers de la PAC. Avez-vous également regardé les financements européens en direction des collectivités territoriales, qui sont aussi source de complexité ? Les agriculteurs passent des heures et des heures à remplir des formulaires, à cocher des cases, pour voir leur dossier finalement rejeté, le plus souvent pour des raisons technocratiques ! Ce rapport a le mérite de mettre un coup de pied dans la fourmilière pour faire avancer les choses.

M. Jean-François Husson. – Je m’associe au concert de remerciements à l’égard de la Cour des comptes. Je partage le sentiment de mes collègues. En Meurthe-et-Moselle, il y a deux ans, la situation était devenue intenable. Un groupe de jeunes agriculteurs s’était rendu devant le bâtiment abritant l’ASP, en avait muré l’entrée, et des débordements avaient eu lieu. La situation est explosive, et elle ne s’arrange pas. Je souscris à l’exigence de simplification. Il faut des circuits de mise en œuvre des décisions courts et efficaces. Il faut que les bonnes personnes, au bon endroit, prennent les bonnes décisions !

La PAC est un pilier historique de l’Europe. Or le monde agricole, lassé des mesures contreproductives, tourne le dos à l’Europe, au moment même où nous devons assurer la souveraineté alimentaire du continent en mettant en place les bons outils une bonne fois pour toutes. Si nous ne redressons pas la situation, le réveil sera douloureux.

Mme Christine Lavarde. – M. Le Moing a présenté un système très complexe, dont la base agriculture biologique manque d’harmonisation. Comment se préparent les acteurs pour répondre aux enjeux du développement du biologique, tels qu’ils ont été définis dans la loi Egalim ?

M. Bernard Lalande. – Il n’y a qu’à regarder le nombre de sigles expliqués en fin de rapport pour se convaincre de la complexité du dispositif...

« Cette simplification des règles nationales est absolument nécessaire pour éviter que la délicate période de transition entre la fin de gestion de la programmation précédente et la mise en œuvre de la nouvelle programmation ne devienne ingérable », écrit la Cour des comptes. Où en est-on ?

M. Alain Joyandet. – Un certain nombre d’agriculteurs, dans nos régions, sont au bout du rouleau. Les prairies sont marron, la situation est gravissime. Nous sommes nombreux, nous parlementaires, à avoir sollicité le ministre de l’agriculture, et nous n’avons reçu aucune réponse. J’ai l’impression qu’il ne se passe rien.

Mme Catherine de Kersauson. – Merci de l’intérêt que vous portez au rapport de la Cour des comptes. Je me réjouis qu’il éclaire la réflexion et les propositions de la commission des finances du Sénat.

Sur le rôle de la Dinsic, permettez-moi de vous renvoyer au chapitre du rapport public 2018 de la Cour des comptes qui y est consacré.

La Cour des comptes n’a pas évalué le nombre d’entreprises mises en difficulté par les dysfonctionnements de la chaîne de paiement des aides européennes. Peut-être le ministère de l’agriculture l’a-t-il fait. Mme Metrich-Hecquet l’a dit, des dispositifs ont été mis en place pour éviter ces drames, tels des apports de trésorerie remboursables.

M. Duplomb semble se demander pourquoi nous n’incriminons pas l’ASP. Notre analyse nous conduit à penser que l’aspect technique du sujet ne l’épuise pas. Il y a surtout un problème d’organisation relevant du ministère de l’agriculture. Nous avons évoqué le rattachement des services instructeurs à l’ASP. Pour celle-ci, la déclinaison des aides européennes est une donnée à prendre en compte.

M. Laurent Duplomb. – C’est la centralisation à l’ASP qui pose question !

Mme Valérie Metrich-Hecquet. – Permettez-moi de répondre à présent à M. le rapporteur spécial sur le suivi des corrections financières : nous connaissons à présent leur imputation définitive sur le budget 2018, qui s'élève à 178 millions d'euros, chiffre en diminution. C'est une somme qui pourra être totalement financée par la provision pour aléas prévue par la loi de finances pour 2018 pour faire face au refus d'apurement. Cette provision s'élevait pour 2018 à 300 millions d'euros. Pour 2019, ce montant est calibré en fonction des informations dont nous disposons. Il est difficile d'évaluer très précisément les crédits nécessaires, notamment les sanctions qui seront imputées sur le budget. D'une part, en raison du décalage entre ce que la Commission européenne considère comme une anomalie et la sanction définitive, qui peut atteindre plusieurs années ; d'autre part, en raison du mode d'estimation de la sanction : l'approche forfaitaire de la Commission européenne se fonde d'abord sur un taux de redressement de 100 %, qui a pu être ramené à 3 % à l'issue de la négociation.

Je confirme ce que disait Mme Bernard : du début de la programmation à juin 2018, la France a consommé 40 % de ses enveloppes, ce qui nous place en position médiane en Europe. L'Allemagne et l'Espagne affichent des taux de consommation inférieurs. L'ICHN, mécanisme de solidarité au profit des zones plus fragiles, représente 55 % du montant du second pilier : c'est donc un peu grâce à l'ICHN que le taux de consommation du Feader atteint ce niveau en France.

L'ASP comme le ministère de l'agriculture s'attachent à payer le plus rapidement possible et dans les conditions les plus sécurisées possible les bénéficiaires des aides. Nous sommes à présent en train de faire un retour d'expérience pour répondre à la demande formulée par la Cour des comptes et par vous-mêmes, monsieur le président et monsieur le rapporteur spécial, visant à disposer d'une catégorisation des mesures pour voir celles qui sont utilisées et celles qui le sont moins. Ce travail fait, le ministre aura à cœur de le porter à la connaissance du Parlement.

Je confirme que le président de l'ASP et l'administration centrale du ministère de l'agriculture portent, en perspective de la prochaine programmation, le chantier de simplification, qui est une condition de l'adhésion des agriculteurs et des citoyens à cette belle politique agricole commune.

M. Stéphane Le Moing. – Il faut en effet préparer l'après 2020, et nous avons commencé à le faire. Les discussions ont été engagées sur la base du retour d'expérience que nous avons déjà, au niveau local, région par région, pour coller au plus près du terrain.

Mme Lydie Bernard. – Il faudra ouvrir rapidement le dossier du Feamp pour l'après 2020. Son articulation n'est pas la même que celle du Feader. Le monde de la pêche, dans notre région, s'est déjà positionné ; Régions de France devra se positionner également.

Une vraie question se pose pour les fonds Leader pour l'après 2020. Est-il pertinent d'aller chercher 2 000 euros en fonds Leader pour un traitement de dossier qui coûte 5 000 euros ? C'est la réalité ! Il faudra trouver une articulation entre les fonds régionaux et les fonds européens pour un montage efficace de ces dossiers.

Sur l'agriculture biologique, c'est plutôt au ministre de répondre. Il a évoqué un montant d'1,1 milliard d'euros, mais cette somme inclut la contribution des crédits du Feader à hauteur d'environ 700 millions d'euros... Or les régions n'ont plus guère de crédits du Feader à mobiliser ! Il faudra éclaircir ce dossier, ce qui nécessitera une vraie transparence.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Notre commission des finances prépare un rapport sur l'agriculture biologique.

M. Vincent Éblé, président. – Je remercie l'ensemble des intervenants pour leur participation à nos travaux de contrôle.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel.

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.

Contrôle budgétaire – Financement de l'aide alimentaire – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Je souhaite vous faire part d'une demande d'actualisation de notre programme de contrôle budgétaire. Les rapporteurs spéciaux de la mission « Relation avec les collectivités territoriales », Charles Guené et Claude Raynal, souhaitent en effet conduire cet automne une mission de contrôle budgétaire sur les conséquences financières d'une fusion des métropoles avec leur département, en anticipation de la réforme annoncée.

Je vous propose donc d'actualiser le programme de contrôle budgétaire de la commission en conséquence.

La commission donne acte au président de sa communication et adopte le programme de contrôle ainsi modifié.

La réunion est close à 11 h 35.

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

Mardi 9 octobre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures 05.

**Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et
projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des
juridictions – Examen des amendements aux textes de la commission**

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements aux textes de notre commission sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS AU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 310 tend à rendre le calendrier de la programmation budgétaire plus crédible que celui du Gouvernement.

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement a en effet proposé une programmation rétrospective, du jamais vu en la matière. Là, il s'agit de rendre cette programmation prospective et quadriennale.

L'amendement n° 310 est adopté.

Article 1^{er} - Rapport annexé

Les amendements de coordination n^{os} 317, 331, 332, 318, 336, 319, 337, 338, 320, 339, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 333, 334, 328, 329, 330 et 335 sont adoptés.

Article 1^{er} bis

L'amendement de coordination n° 311 est adopté.

Article 3

L'amendement de coordination n° 312 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 313 a trait à la certification des plates-formes en ligne de résolution amiable des litiges.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Si je comprends bien, il s'agit de limiter les possibilités d'action de ces plates-formes.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Tout à fait !

M. Philippe Bas, président. – L'objet de cet amendement est d'apporter, par le biais de la certification, un meilleur encadrement de ces plates-formes en ligne.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons sur ce point une divergence de vues avec le Gouvernement.

L'amendement n° 313 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 314 est adopté.

Article 11

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 315 est une mesure d'actualisation des dispositions en vigueur dans les îles Wallis et Futuna en matière de tarifs de professions réglementées du droit.

L'amendement n° 315 est adopté.

Article 19

L'amendement de coordination n° 316 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Concernant les amendements du Gouvernement qui rétablissent les rédactions antérieures, les rapporteurs pourraient se contenter d'indiquer leurs numéros et nous considérerions que l'avis de la commission est défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous le ferons au fil des articles.

M. Philippe Bas, président. – Si vous affirmez que l'amendement visé est « contraire à la position de la commission », nous comprendrons que l'avis est défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 205 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205.

Article 1^{er} bis

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 206 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 206.

Article additionnel avant l'article 2

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 272 vise à remplacer la notion de « médiation » par celle de « conciliation ». Or ces deux notions n'étant pas synonymes, il ne nous paraît pas opportun de faire disparaître la « médiation ».

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 272.

Article 2

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 273 est partiellement satisfait par le projet de loi.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 273 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 207 est contraire à la position de la commission, qui a souhaité supprimer l'extension du champ de l'obligation de tentative de règlement amiable des différends.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 50 prévoit que les décisions « judiciaires » peuvent donner lieu à publicité foncière, afin d'inclure dans le dispositif les accords intervenus en médiation dès lors qu'ils seraient homologués par le juge. L'article 710-1 du code civil dispose qu'une décision juridictionnelle peut seule donner lieu aux formalités de publicité foncière. Nous ne sommes pas favorables à prévoir la publicité d'une homologation d'accord par le juge car elle ne présente pas les mêmes garanties qu'une décision juridictionnelle.

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

Article 3

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 17 et 87 sont contraires à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 17 et 87.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 274.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 15 semble en contradiction avec l'objet même du projet de loi, qui vise à encadrer les plates-formes de résolution amiable des litiges en ligne. On ne comprend pas, dans ce cas, à quoi serviraient ces outils s'il faut aussi rencontrer un médiateur ou un conciliateur dans une juridiction.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement est d'ailleurs contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 275 est en partie satisfait par notre nouvel amendement, qui précise l’obligation d’information préalable de tels sites internet à l’égard des justiciables.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 275 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La portée de l’amendement n° 276 n’est pas parfaitement claire : faudrait-il mentionner les noms des avocats sur les sites internet d’aide à la saisine des juridictions ?

La commission demande le retrait de l’amendement n° 276 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 208 est contraire à la position de la commission, qui a souhaité une certification obligatoire pour les plates-formes en ligne.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 208.

Article 4

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 122 est déjà satisfait par le droit en vigueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Toutes les chambres d’agriculture ne permettent pas aux agriculteurs de bénéficier des conseils d’un juriste : il s’agit d’y remédier afin que tout agriculteur ait accès à un accompagnement juridique public de manière à se faire assister ou représenter devant le tribunal paritaire des baux ruraux. Je serais étonné que le Sénat soit opposé à cette aide que nous proposons d’apporter à nos agriculteurs...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je n’en suis pas sûre !

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Sueur, nous nous sommes prononcés sur cette question la semaine dernière : nous n’avons pas voulu imposer le ministère d’avocat devant le tribunal paritaire des baux ruraux, contrairement à ce que propose le projet de loi du Gouvernement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il ne s’agit pas du ministère d’avocat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est question des juristes des chambres d’agriculture.

M. Philippe Bas, président. – Les agriculteurs peuvent déjà se faire assister ou représenter par les juristes des chambres d’agriculture, et ils le font. Cette disposition est dérogatoire au monopole légal des avocats en matière d’assistance et de représentation en justice, et nous la soutenons et l’approuvons pleinement.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte du Gouvernement prévoyait que les avocats aient l’exclusivité de la représentation devant le tribunal paritaire des baux ruraux. Nous sommes revenus sur cette disposition la semaine dernière par la voie de l’un de nos amendements, car il faut laisser la possibilité aux agriculteurs de se faire représenter par la personne de leur choix, y compris par des juristes des chambres d’agriculture – je vous

renvoie au compte rendu correspondant. Cet amendement est satisfait par le droit en vigueur tant que le texte du Sénat sera maintenu dans sa rédaction, c'est-à-dire sans préjuger de ce qui se passera à l'Assemblée nationale.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 122 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 277 au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande le retrait des amendements identiques n^{os} 47 et 49 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 209 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 209.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements n^{os} 123, 124 et 125 sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 123, 124 et 125.

Article additionnel après l'article 4

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 16 rectifié quinquies et 76 sont irrecevables au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Entre les articles 40, 41 et 45 de la Constitution, on fait du zèle...

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, ces dispositions relèvent du code de procédure civile, qui est bien réglementaire.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements identiques n^{os} 16 rectifié quinquies et 76 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 5

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 88 supprime l'intégralité de l'article 5 alors que les amendements n^{os} 126 à 130 suppriment successivement tous les alinéas de l'article, autres que ceux qui ont déjà été supprimés en commission. Ces amendements sont contraires à la position de la commission, car ils aboutissent à supprimer le transfert aux notaires de certaines compétences en matière d'établissement d'actes de notoriété.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 88, 126, 127, 128, 129 et 130.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 210 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 210.

Article 6

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements n^{os} 18, 19 et 211 sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 18, 19 et 211.

Article 7

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 212 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 212.

Article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 213.

Article 9 (supprimé)

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 215 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215.

Article additionnel après l'article 9 (supprimé)

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 214 avait été présenté par le Gouvernement en commission la semaine dernière et nous l'avons repoussé, comme d'autres articles additionnels déposés par le Gouvernement, afin de prendre le temps de l'examiner avant la séance publique. Après analyse, nous y sommes favorables.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 214.

Article 12 (supprimé)

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 216 et 248 sont contraires à la position de la commission, qui a souhaité maintenir la phase de conciliation dans la procédure contentieuse de divorce.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 216 et 248.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 278 prévoit que le notaire, informé par l'avocat de l'un des époux de violences au sein d'un couple qui divorce par consentement mutuel, saisirait le juge aux affaires familiales en urgence. Le notaire ne fait que déposer la convention au rang des minutes. Il n'est pas en mesure d'apprécier la situation du couple. Nous ne sommes pas favorables à cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Nous partageons néanmoins la motivation qui le sous-tend.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 278.

Article additionnel après l'article 12 (supprimé)

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 5 tend à modifier les règles applicables à la procédure de divorce par consentement mutuel sans juge.

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

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 6 prévoit de fixer à un an le délai de prescription des actions en nullité dirigées contre les conventions de divorce par consentement mutuel contre cinq ans actuellement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J'aime beaucoup le concept d'« aura pacifique escomptée » auquel fait référence l'auteur de l'amendement dans son objet.

M. Philippe Bas, président. – Nous pourrions le réutiliser, car il est très beau !

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

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 8 vise à étendre le schéma procédural du divorce par consentement mutuel déjudiciarisé à la fixation des modalités d'exercice de l'autorité parentale. Le Sénat, qui s'était opposé à la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel en présence d'enfants mineurs, ne peut être favorable à une telle proposition.

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

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 7 vise à transposer aux hypothèses de séparation de corps la procédure applicable aux divorces par consentement mutuel sans juge. Actuellement, la séparation de corps est utilisée de manière résiduelle, puisque 800 à 1 000 séparations sont prononcées chaque année. La commission des lois s'étant fermement opposée à la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, elle ne peut être favorable à l'extension de cette procédure. Cependant, puisque le divorce par consentement mutuel sans juge est en vigueur, il n'y a effectivement pas de raison de maintenir l'intervention du juge en cas de séparation de corps par consentement mutuel.

Pour autant, la rédaction ne semble pas aboutie. Par exemple, le 6° prévoit que la conversion de la séparation de corps en divorce ne peut intervenir que par consentement mutuel. Pourquoi ? Ne pourrait-on envisager l'invocation d'une autre cause de divorce comme la faute, puisque, à part la cohabitation, les effets du mariage sont maintenus en cas de séparation de corps ? Actuellement, l'article 307 prévoit seulement que la demande doit être conjointe ; celle-ci n'est pas forcément synonyme de demande de divorce par consentement mutuel.

Nous proposons la sagesse positive en précisant que, en cas d'adoption, la navette devra être mise à profit pour améliorer la rédaction.

M. Pierre-Yves Collombat. – Au lieu de rester entre les deux rives, ne serait-il pas plus simple de traiter cette question importante ?

M. Philippe Bas, président. – La position de Mme le garde des sceaux nous intéressera.

M. Pierre-Yves Collombat. – MM. les rapporteurs ne pourraient-ils pas présenter un sous-amendement, puisqu'il s'agit, si j'ai bien compris, d'un problème de rédaction ?

M. Philippe Bas, président. – Il nous semble assez difficile d'émettre un avis favorable à l'extension du divorce sans juge à la séparation de corps, alors que nous nous sommes formellement opposés au texte de M. Urvoas. En revanche, nous pourrions laisser faire, par cohérence avec ce qui est désormais le droit positif. La notion de sagesse positive est plutôt une manière de ne pas assumer complètement le régime que cet amendement vise à étendre.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est un peu jésuite.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 7.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements n° 9 et 51 rectifié prévoient d'utiliser la signature électronique pour les conventions sous signature privée contresignées par des avocats et déposées au rang des minutes d'un notaire. Avis favorable à l'amendement n° 9, sous réserve d'une rectification des références citées en fonction du sort des amendements n° 7 et 8, et à l'amendement n° 51 rectifié, sous réserve d'une rectification le rendant identique à l'amendement n° 9.

La commission émet un avis favorable aux amendements n° 9 et 51 rectifié sous réserve de rectification.

Article 13

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié. Elle demande le retrait de l'amendement n° 279 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 280 supprime le seuil défini par décret en Conseil d'État pour la procédure dématérialisée sans audience, ce qui aura un effet contraire au but visé par votre amendement tel qu'explicité par son objet : les litiges concernés seraient bien des litiges de faible montant.

L'amendement n° 281 remplace la mention du seuil défini par décret en Conseil d'État par celle d'une créance dont l'existence ou l'ordre de grandeur n'est pas contesté par l'une des parties. Ce critère est trop flou et la définition d'un seuil par décret est préférable. Même avis.

La commission demande le retrait des amendements n° 280 et 281 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 282 est satisfait, et l'amendement n° 217 est contraire à la position de notre commission.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 282 et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 217.

Article 14

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 218 précise que le tribunal de grande instance qui aura compétence nationale pour traiter des injonctions de payer ne s'occupera pas des injonctions qui relèvent de la compétence du tribunal de commerce. Cette précision semble utile, et nous l'avions d'ores et déjà indiqué dans notre rapport. Toutefois, le rétablissement de la saisine dématérialisée comme seule voie d'accès est contraire à la position de notre commission. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable au I de cet amendement, et un avis défavorable au II.

M. Philippe Bas, président. – Nous demanderons un vote par division en séance.

La commission émet un avis favorable au I et un avis défavorable au II de l'amendement n° 218.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 283 revient sur le principe de la juridiction nationale d'injonction de payer en permettant au demandeur d'introduire sa demande devant le TGI ou le TI. C'est contraire à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 283.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 89 supprime la possibilité de former opposition aux ordonnances par voie dématérialisée, au motif que cela ferait intervenir un algorithme. Ce n'est nullement le cas : l'usage d'algorithmes concerne uniquement la transmission du dossier, la saisine ou l'opposition par voie électronique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 89.

Article additionnel après l'article 14

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 69 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 15

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 22 et 163.

Article additionnel après l'article 15

L'amendement n° 167 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 17

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 219.

Article additionnel après l'article 17

L'amendement n° 220 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 18

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 221 rétablit la possibilité d'avoir recours à la force publique pour faire exécuter les décisions prises par le juge aux affaires familiales en matière d'exercice de l'autorité parentale. C'est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 221.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié *bis* et l'amendement n° 241 qui lui est identique rétablissent également la possibilité, pour une personne directement intéressée ou pour le juge aux affaires familiales, de saisir le procureur de la République afin que celui-ci requière le concours de la force publique pour faire exécuter une décision fixant les modalités d'exercice de l'autorité parentale, mais en tentant de tenir compte des réserves de la commission. C'est seulement après avoir entrepris sans effet des démarches auprès d'un officier de police judiciaire que la personne pourra saisir le procureur de la République. Cette rédaction soulève tout de même des interrogations concernant la nature des démarches entreprises ainsi que les officiers de police judiciaire concernés car le maire ou ses adjoints ont également cette qualité.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements identiques n^{os} 11 rectifié bis et 241.

Articles additionnels après l'article 18

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements n^{os} 10, 246 rectifié et 304 autorisent le juge aux affaires familiales (JAF) à statuer sur l'attribution de la jouissance du logement familial lors de séparations de couples non mariés. De fait, actuellement le JAF n'est pas compétent pour statuer sur cette question : il convient de combler ce vide.

La rédaction de l'amendement n° 246 rectifié nous paraît être la plus adaptée. L'amendement n° 10 introduit deux fois la même disposition au sein du code civil et abroge l'article 1751-1, sans que celui-ci soit intégralement repris dans la rédaction proposée pour l'article 1751. Et la rédaction de l'amendement n° 304 est moins précise.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 246 rectifié ainsi qu'aux amendements n^{os} 10 et 304, sous réserve d'une rectification les rendant identiques à l'amendement n° 246 rectifié.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 302 crée une présomption de désintérêt des parents de mineurs isolés étrangers dans la procédure visant à déléguer l'autorité parentale exercée sur ces enfants aux services de l'aide sociale à l'enfance notamment. Cela nous paraît attentatoire aux droits des parents de ces enfants. Il convient de laisser le juge apprécier au cas par cas si les parents se sont effectivement désintéressés de leurs enfants.

Mme Brigitte Lherbier. – J’aurais plutôt été favorable. Pourquoi ce refus ? Que faire si les parents sont introuvables ?

Mme Josiane Costes. – Je ne suis pas juriste, mais comme conseillère départementale du Cantal, je connais des familles prêtes à accueillir un mineur non accompagné, mais qui ne le peuvent pas en raison de ce vide juridique.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le juge aux affaires familiales (JAF) peut être saisi par le mineur isolé ou par les services sociaux – en pratique, par le président du conseil départemental. À lui d’apprécier, et de décider.

M. François Pillet. – Le parquet peut aussi saisir le JAF quand il est informé.

M. Philippe Bas, président. – Quant à la catégorie de personnes auxquelles le mineur isolé peut être confié, elle est réglementée, et un tel placement se fait sous la responsabilité du président du conseil départemental.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Quant à l’amendement n° 303, il transfère du JAF au juge des enfants la compétence pour statuer sur cette délégation. Cet amendement ferait une exception pour les mineurs étrangers isolés. Nous préférons maintenir l’unicité de la compétence du JAF. Rien n’empêche que celui-ci soit saisi et décide en faveur du retrait de l’autorité parentale.

M. Philippe Bonnacarrère. – Mmes Costes et Lherbier n’ont pas tort. Le droit commun ne fonctionne pas : la décision du JAF requiert une procédure contradictoire, difficile à mettre en œuvre lorsqu’on ne sait pas où trouver les parents. Ces amendements peuvent sans doute être améliorés, mais ils traitent un vrai sujet. Actuellement, ces mineurs sont en pratique confiés à des structures collectives.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si nous rejetons ces amendements, nous aurons constaté un problème sans le résoudre. Ce ne serait pas satisfaisant.

M. Philippe Bas, président. – Il y a deux questions. Quelle autorité doit décider ? Qui peut accueillir l’enfant ? Seule la première est traitée par l’amendement n° 303.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Et il y a deux amendements. L’amendement n° 302 créait une présomption automatique de désintérêt. Le second, l’amendement n° 303, charge le juge des enfants de constater le désintérêt. Nous préférons conserver ce rôle au JAF. Les difficultés rencontrées pour contacter et convoquer les parents seront autant d’éléments constitutifs du désintérêt, qui motiveront la décision du juge.

Mme Catherine Troendlé. – Absolument.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes opposés à une présomption automatique de désintérêt.

M. Pierre-Yves Collombat. – Certes, mais celle-ci serait révisable à tout moment, dès lors que les parents se manifesteraient. En attendant ce moment, elle apporterait une solution, bancale en effet – mais la vie n’est-elle pas souvent bancale ?

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 302 et 303.

Article 19

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 253 est contraire à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 253.

Article additionnel après l'article 19

L'amendement n° 2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Titre II bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 225.

Article 19 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 222.

Article 19 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 223.

Article 19 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.

Articles additionnels avant l'article 20

L'amendement n° 247 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 52 rectifié.

Article 21

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements n^{os} 23 et 285 qui suppriment la possibilité pour les juridictions administratives d'avoir recours à des magistrats honoraires sont contraires à la position de notre commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – S'est-elle bien prononcée sur ce chapitre ? Il y a actuellement une manie de l'administration de prolonger éternellement les fonctions de ses agents. On le voit bien dans la multiplication des autorités administratives indépendantes.

M. Philippe Bas, président. – Notre commission a déjà accepté que d'anciens magistrats puissent prêter main-forte à leurs collègues pour passer un cap difficile.

M. Pierre-Yves Collombat. – Curieux.

M. Philippe Bas, président. – Pragmatique, surtout : actuellement, 300 postes de magistrats sont vacants.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et nous entérinerions cette situation ?

M. Philippe Bas, président. – Cela fait plaisir à tout le monde. Après tout, à 65 ans, on est loin d’être inapte à servir...

M. Pierre-Yves Collombat. – Alors, ces magistrats pourraient ne pas partir à la retraite.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les obligations déontologiques des magistrats revenus seraient les mêmes que pendant leur service. En revanche, leur situation administrative serait différente...

M. Joël Bigot. – Ils seraient vacataires.

M. Pierre-Yves Collombat. – On a déjà rempli l’administration de vacataires !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cette possibilité existe déjà pour les magistrats judiciaires. Nous l’étendrions aux magistrats administratifs.

M. Philippe Bas, président. – C’est ce que le Gouvernement propose, et nous l’accepterions.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 23 et 285.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 257 supprime certaines incompatibilités de fonctions actuellement prévues par le code de justice administrative. Ainsi, serait désormais possible la nomination dans une juridiction d’un magistrat qui aurait occupé depuis moins de trois ans, dans le ressort de cette juridiction, les fonctions de directeur régional ou départemental d’une administration publique de l’État, de direction dans l’administration d’une collectivité territoriale ou de directeur général des services d’une collectivité territoriale de moins de 100 000 habitants. Nous comprenons parfaitement le souhait d’offrir davantage de mobilité aux conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel, mais les conséquences de ces dispositions en matière de conflits d’intérêts n’ont pas été évaluées.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 257.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 256 fixe à 75 ans l’âge limite des présidents de formations de jugement de la Cour nationale du droit d’asile et il ratifie deux ordonnances portant dispositions statutaires concernant les magistrats des juridictions administratives. Le premier point ne soulève pas d’opposition, mais la ratification de ces deux ordonnances au moyen d’un amendement de séance n’est pas satisfaisante puisqu’elle ne permet pas d’examiner les dispositions prévues par ces textes. L’habilitation du Gouvernement à prendre ces ordonnances avait été donnée à l’article 86 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, en même temps que l’habilitation donnée au Gouvernement de procéder de la même façon pour les juridictions financières. L’ordonnance relative à la Cour des comptes et aux juridictions financières a donné lieu à un véritable examen au Parlement. Le projet de loi de ratification a été définitivement adopté en août 2017. Je vous propose donc de donner un avis favorable au premier paragraphe de cet amendement et un avis défavorable aux deux paragraphes suivants.

M. Philippe Bas, président. – Pas de récompense à la désinvolture des gouvernements successifs !

La commission donne un avis favorable au premier paragraphe (II) et un avis défavorable aux deux derniers paragraphes (III et IV) de l'amendement n° 256.

Article 22

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 24 est contraire à la position de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est le même problème que tout à l'heure. Près de 30 % des membres du Conseil d'État ne sont pas là où ils devraient être, c'est-à-dire au Palais royal. Du coup, on embauche des vacataires et autres supplétifs pour faire le travail. À l'inspection générale des finances, cette proportion atteint 70 %, à telle enseigne que la chef du service ne sait même pas dire qui travaille en son sein. Étonnant système ! On se donne de la peine pour recruter, parfois par des concours très ardues, des personnes qui vont ensuite batifoler – pardon, rendre d'éminents services – ailleurs. Loufoque.

M. François Pillet. – Je suivrai l'avis des rapporteurs, mais M. Collombat n'a pas tout à fait tort : à quoi serviront au juste ces juristes assistants ? Il y a déjà des avocats, souvent un magistrat rapporteur, et puis la collégialité, le délibéré... Je suis un peu réservé.

M. Philippe Bas, président. – Ce dispositif existe déjà pour les juridictions judiciaires.

Mme Brigitte Lherbier. – Mais cela n'en fait pas forcément une bonne chose. Mieux vaut de vrais magistrats que des assistants dont on ne maîtrise pas la formation, et qui n'ont pas passé de concours.

M. Jacques Bigot. – Notre conception du rôle du magistrat doit évoluer. Sur le terrain, les magistrats se félicitent du rôle joué par les juristes assistants et considèrent qu'ils ne sont pas assez nombreux. Pourquoi demander à des magistrats, très qualifiés et très bien payés, de remplir des tâches qui pourraient être confiées à des assistants moins rémunérés, par exemple la préparation du rapport d'audience ? Les avocats ont des collaborateurs, pourquoi pas les magistrats ? Les juristes assistants, qui sont souvent docteurs en droit ou des personnes expérimentées, ont vocation à entrer ensuite dans la magistrature.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que nous avons fait adopter dans notre proposition de loi, le 24 octobre 2017, la possibilité de constituer une équipe autour du juge. Le magistrat rend la justice, mais il aurait avantage à être aidé pour les recherches de jurisprudences ou la mise en état des dossiers. Les magistrats qui travaillent dans l'isolement le plus complet ne sont pas forcément les plus efficaces.

Il s'agit ici d'étendre à la justice administrative le système prévu pour la justice judiciaire.

Mme Muriel Jourda. – Je m'associe aux propos de Jacques Bigot.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue également le pragmatisme de Jacques Bigot. Je remarque d'ailleurs que le phénomène est assez général. Ce qui vaut pour les magistrats

vaut pour les médecins, qui ne sont pas assez nombreux dans certains départements et dont certaines tâches pourraient être confiées à d'autres personnels.

Le Conseil d'État, et plus généralement les grands corps, constitueraient un bon sujet pour une mission d'information ! Il est vrai que de nombreux conseillers d'État, inspecteurs des finances ou membres de la Cour des comptes sont ailleurs. Cela étant dit, ne manque-t-il pas quelque chose à celui qui entre au Conseil d'État à l'âge de 23 ans et qui en sort à l'âge de la retraite en ayant exercé le même métier toute sa vie ? N'a-t-il pas intérêt à aller voir comment fonctionne une commune, une direction des affaires sociales, une entreprise ?

M. Philippe Bas, président. – Ces allers-retours sont inhérents à l'existence même du Conseil d'État. C'est ainsi que nous l'avons construit. On juge mieux l'État parce qu'on le connaît bien. C'est le modèle français. Il a d'ailleurs fait école dans un certain nombre de pays.

Mme Brigitte Lherbier. – Il serait bon de formaliser les recrutements d'assistants afin de ne pas avoir à recruter la première personne qui se présente, dont le CV n'est pas forcément adapté au poste.

Mme Josiane Costes. – Si ces juristes assistants sont véritablement très utiles à la justice, il faut ensuite leur offrir des débouchés et leur permettre de passer les concours internes au bout d'un certain temps. Comme Pierre-Yves Collombat, je déplore qu'on ait recours partout à des vacataires.

M. Philippe Bas, président. – Ils peuvent passer les concours au bout de quatre ans.

Mme Marie Mercier. – Il me semble nécessaire de préciser la notion d'assistanat, que ce soit dans le monde de la justice ou celui de la médecine. Il ne faut pas confondre partage de tâches et délégation de tâches.

M. Philippe Bas, président. – Merci de cette observation judicieuse.

M. François Pillet. – Je suivrai l'avis des rapporteurs, tout en émettant la même réserve que Marie Mercier.

M. Philippe Bas, président. – Pas de mélange des genres ! La responsabilité du magistrat, comme celle du médecin, est entière ; c'est lui qui prend les décisions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement n° 288 vise à permettre l'accès au concours interne de l'École nationale d'administration des juristes assistants justifiant de trois années d'exercice. Il ne précise pas le type de fonctions qu'ils auront dû occuper durant cette période. Par ailleurs, il n'y a pas de raison de prévoir une durée d'exercice inférieure à celle qui est exigée pour les agents publics, lesquels doivent justifier d'au moins quatre années de service.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 288.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 287 tend à supprimer la possibilité de nommer des juristes assistants à temps incomplet dans les juridictions administratives.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 287.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 286 vise à permettre l’accès au concours interne de magistrat administratif des juristes assistants justifiant de trois années de service effectif. Il n’y a pas de raison de prévoir des conditions d’accès à ce concours moins contraignantes pour les juristes assistants que pour les autres candidats.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 286.

Article 24

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 289 est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 289.

Article 25

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’amendement n° 255 vise à ratifier l’ordonnance relative à la commission du contentieux du stationnement et celle qui est relative à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait post-stationnement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 255.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Programmation financière et rapport annexé prévoyant les orientations et les moyens de la justice pour la période 2018 à 2022		
Le Gouvernement	205	Défavorable
Article 1^{er} bis Programmation de la progression du nombre des conciliateurs de justice sur la période 2018-2022		
Le Gouvernement	206	Défavorable
Article additionnel avant l’article 2		
Mme COSTES	272	Défavorable
Article 2 Développement du recours aux modes alternatifs de règlement des différends		
Mme COSTES	273	Demande de retrait
Le Gouvernement	207	Défavorable
M. DUPLOMB	50	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Fixation d'un cadre juridique pour les services de résolution amiable des litiges en ligne et certification de ces services		
Mme ASSASSI	17	Défavorable
Mme JOISSAINS	87	Défavorable
Mme COSTES	274	Favorable
M. CIGIOTTI	15	Défavorable
Mme COSTES	275	Demande de retrait
Mme COSTES	276	Demande de retrait
Le Gouvernement	208	Défavorable
Article 4 Extension de la représentation obligatoire		
Mme LUBIN	122	Demande de retrait
Mme COSTES	277	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41
Mme LOISIER	47	Demande de retrait
Mme FÉRAT	49	Demande de retrait
Le Gouvernement	209	Défavorable
M. Jacques BIGOT	123	Défavorable
M. Jacques BIGOT	124	Défavorable
M. Jacques BIGOT	125	Défavorable
Articles additionnels après l'article 4		
M. DECOOL	16 rect. <i>quinquies</i>	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41
M. ANTISTE	76	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41
Article 5 Compétence des notaires pour délivrer certains actes de notoriété et recueillir le consentement dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur		
Mme JOISSAINS	88	Défavorable
M. Jacques BIGOT	126	Défavorable
M. Jacques BIGOT	127	Défavorable
M. Jacques BIGOT	128	Défavorable
M. Jacques BIGOT	129	Défavorable
M. Jacques BIGOT	130	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	210	Défavorable
Article 6 Expérimentation de la révision des pensions alimentaires par les organismes débiteurs des prestations familiales		
Mme BENBASSA	18	Défavorable
Mme ASSASSI	19	Défavorable
Le Gouvernement	211	Défavorable
Article 7 Modification des conditions de changement de régime matrimonial		
Le Gouvernement	212	Défavorable
Article 8 Allègement du contrôle <i>a priori</i> du juge des tutelles pour certains actes de gestion du patrimoine de personnes protégées, présumées absentes ou éloignées		
Le Gouvernement	213	Défavorable
Article 9 (Supprimé) Habilitation à légiférer par ordonnance pour transférer à la Caisse des dépôts et consignations la gestion de certaines saisies des rémunérations et des sommes consignées pour frais d'expertise		
Le Gouvernement	215	Défavorable
Article additionnel après l'article 9 (Supprimé)		
Le Gouvernement	214	Favorable
Article 12 (Supprimé) Simplification de la procédure de divorce par la suppression de la tentative de conciliation préalable à l'assignation		
Le Gouvernement	216	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	248	Défavorable
Mme COSTES	278	Défavorable
Articles additionnels après l'article 12 (Supprimé)		
M. REICHARDT	5	Défavorable
M. REICHARDT	6	Défavorable
M. REICHARDT	8	Défavorable
M. REICHARDT	7	Sagesse
M. REICHARDT	9	Favorable si rectifié
Mme Muriel JOURDA	51 rect.	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 13 Procédure sans audience devant le tribunal de grande instance et procédure dématérialisée de règlement de petits litiges		
Mme ASSASSI	20 rect.	Défavorable
Mme COSTES	279	Demande de retrait
Mme COSTES	280	Demande de retrait
Mme COSTES	281	Demande de retrait
Mme COSTES	282	Demande de retrait
Le Gouvernement	217	Défavorable
Article 14 Traitement dématérialisé des requêtes en injonction de payer par un tribunal de grande instance à compétence nationale spécialement désigné		
Mme ASSASSI	21	Défavorable
Le Gouvernement	218	Favorable au I et défavorable au II
Mme COSTES	283	Défavorable
Mme JOISSAINS	89	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
M. LAFON	69	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41
Article 15 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour unifier et harmoniser les procédures au fond à bref délai devant les juridictions judiciaires		
Mme ASSASSI	22	Défavorable
M. Jacques BIGOT	163	Défavorable
Article additionnel après l'article 15		
M. Loïc HERVÉ	167	Irrecevabilité au titre de l'article 45
Article 17 Réforme des modalités d'inventaire et de contrôle des comptes de gestion des personnes protégées		
Le Gouvernement	219	Défavorable
Article additionnel après l'article 17		
Le Gouvernement	220	Irrecevabilité au titre de l'article 45
Article 18 Renforcement de l'efficacité des décisions prises en matière d'exercice de l'autorité parentale		
Le Gouvernement	221	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Muriel JOURDA	11 rect. <i>bis</i>	Sagesse
M. MOHAMED SOILIH	241	Sagesse
Articles additionnels après l'article 18		
M. REICHARDT	10	Favorable si rectifié
M. MOHAMED SOILIH	246 rect.	Favorable
Mme COSTES	304	Favorable si rectifié
Mme COSTES	302	Défavorable
Mme COSTES	303	Défavorable
Article 19 Renforcement de la protection de la vie privée dans le cadre de la mise à disposition du public des décisions de justice, de la délivrance de copie des décisions de justice et de la publicité des débats		
M. MOHAMED SOILIH	253	Défavorable
Article additionnel après l'article 19		
M. DARNAUD	2	Irrecevabilité au titre de l'article 45
TITRE II <i>bis</i> : DISPOSITIONS RELATIVES AUX JURIDICTIONS COMMERCIALES		
Le Gouvernement	225	Défavorable
Article 19 <i>bis</i> Extension du corps électoral des tribunaux de commerce aux agriculteurs et professionnels indépendants		
Le Gouvernement	222	Défavorable
Article 19 <i>ter</i> Extension de la compétence des tribunaux de commerce, renommés tribunaux des affaires économiques, aux agriculteurs, professionnels indépendants et personnes morales de droit privé non commerçantes		
Le Gouvernement	223	Défavorable
Article 19 <i>quater</i> Attribution aux tribunaux de commerce de la compétence pour connaître des litiges relatifs aux baux commerciaux entre entreprises		
Le Gouvernement	224	Défavorable
Article additionnel avant l'article 20		
M. MOHAMED SOILIH	247	Irrecevabilité au titre de l'article 45

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Muriel JOURDA	52 rect.	Défavorable
Article 21 Recours aux magistrats honoraires au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel		
Mme ASSASSI	23	Défavorable
Mme COSTES	285	Défavorable
M. RICHARD	257	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	256	Favorable au II et défavorable aux III et IV
Article 22 Création de juristes assistants au sein des juridictions administratives		
Mme ASSASSI	24	Défavorable
Mme COSTES	288	Défavorable
Mme COSTES	287	Défavorable
Mme COSTES	286	Défavorable
Article 24 Recours à la collégialité en matière de référés précontractuels et contractuels		
Mme COSTES	289	Défavorable
Article 25 Renforcement de l'effectivité des décisions de justice administratives		
M. RICHARD	255	Défavorable

La réunion est close à 10 h 10.

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

**Audition de Mme Sophie Hatt, ancienne cheffe du groupe de sécurité de la
présidence de la République, directrice des services actifs de la police
nationale, directrice de la coopération internationale au ministère de
l'intérieur**

M. Philippe Bas, président. – Nous procédons ce matin à l'audition de Mme Sophie Hatt, que les rapporteurs et moi-même avons souhaité entendre en sa qualité d'ancienne responsable du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR).

Si cet entretien clôt notre programme d'auditions, il nous reste à mener un travail – d'ores et déjà engagé – d'analyse approfondie de l'ensemble des déclarations recueillies, afin de mettre en évidence les points qui ont pu être éclaircis, les contradictions ayant émergé de ces auditions et, une fois certaines réponses apportées, celles qui subsistent. Ce travail, important compte tenu du volume de matière à traiter, se poursuivra pendant quelques semaines. Toute information selon laquelle nous serions en phase d'achèvement de notre mission serait donc excessive, même si les médias, aujourd'hui, sont naturellement moins enclins à donner à celle-ci un caractère spectaculaire, ce qui nous permet de continuer d'avancer avec la sérénité qui a toujours été la nôtre.

Les questions qui nous occupent ont principalement trait au fonctionnement de la sécurité du chef de l'État dans un pays qui, rappelons-le, est la cinquième puissance mondiale. Ce sujet intéressant l'ensemble de nos concitoyens, il est normal que le Parlement s'en préoccupe si des dysfonctionnements apparaissent.

Notre commission ayant été investie des prérogatives d'une commission d'enquête, je dois vous rappeler, madame Hatt, qu'un faux témoignage serait passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Sophie Hatt prête serment.

Mme Sophie Hatt, ancienne cheffe du groupe de sécurité de la présidence de la République, directrice des services actifs de la police nationale, directrice de la coopération internationale au ministère de l'intérieur. – En préambule, permettez-moi de vous exposer mon parcours professionnel, qui peut expliquer à quel titre je m'exprime aujourd'hui devant vous.

Commissaire de police depuis 27 ans, j'ai occupé différentes fonctions à la préfecture de police de Paris et à la direction générale de la police nationale. J'ai tout d'abord travaillé au sein de l'ancêtre de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), en tant qu'attachée du deuxième district et en charge, principalement, de maintien de l'ordre, puis comme commissaire adjoint du XV^e arrondissement et, enfin, comme commissaire du III^e arrondissement. Jusqu'à la fin de l'année 1999, j'ai occupé les fonctions de commissaire central du III^e arrondissement. J'ai été nommée chef du groupe de sécurité du Premier ministre le 2 février 2000, et j'ai donc assuré, de 2000 à 2002, la sécurité de Lionel Jospin. Ayant quitté le service de la protection des hautes personnalités (SPHP), j'ai été nommée à Marseille, puis adjoint du coordonnateur des services de sécurité intérieure en Corse. En 2010, je suis revenue à la préfecture de police de Paris et, après différentes affectations, j'ai été nommée cheffe du GSPR le 29 mai 2012.

Selon la volonté expresse du président François Hollande, j'ai composé ce groupe en intégrant des fonctionnaires de police issus du SPHP et des gendarmes issus du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN). Le GSPR comprenait uniquement des officiers de sécurité, au nombre de 62.

J'ai quitté ces fonctions le 5 mars 2017 pour diriger la direction de la coopération internationale au ministère de l'intérieur.

M. Philippe Bas, président. – Le recrutement et l'évaluation des policiers et gendarmes d'élite du GSPR étaient-ils de votre ressort ? Vous revenait-il ou revenait-il au service de la protection du ministère de l'intérieur de mettre fin à une collaboration ?

Mme Sophie Hatt. – Tous les officiers de sécurité ont été recrutés, notés, voire remis à disposition – à de très rares occasions, quand leur comportement ou leurs performances n'étaient plus à la hauteur du niveau requis – par moi-même.

M. Philippe Bas, président. – Qui fixait les règles de fonctionnement du GSPR, vous-même ou le ministère de l'intérieur ?

Mme Sophie Hatt. – Les officiers recrutés par mes soins avaient subi des tests pour faire partie, soit du GIGN, soit du service de la protection, le SDLP ; ils avaient donc toutes les compétences requises en matière de sécurité rapprochée. Au sein du groupe, l'entraînement était assuré par un moniteur et ses collaborateurs. Il était constant et parfois assuré sur des sites extérieurs mis à disposition par la gendarmerie ou la police nationale.

M. Philippe Bas, président. – Étiez-vous autonome ou certaines décisions concernant la sécurité présidentielle lors des déplacements vous étaient-elles imposées ?

Mme Sophie Hatt. – J'étais totalement autonome, mais je rendais compte de tout incident ou difficulté à la directrice de cabinet, puis au directeur de cabinet qui l'a remplacée.

M. Philippe Bas, président. – Dans les déplacements, qui était en contact avec les acteurs de terrain pour assurer la coordination entre votre domaine de responsabilité et l'organisation de la sécurité sur la voie publique et dans les bâtiments ?

Mme Sophie Hatt. – Sur le territoire français, en métropole et outre-mer, je travaillais en collaboration constante avec le ou la chef de cabinet. L'organisation était très claire, le secrétaire général de l'Élysée ayant rédigé une note, dès le début du quinquennat, sur ce fonctionnement : l'organisation générale était de la compétence du chef de cabinet ; la sécurité rapprochée était de ma compétence exclusive ; la compétence générale était assurée au travers d'une coopération entre le chef de cabinet et moi-même.

M. Philippe Bas, président. – Un collaborateur du chef de cabinet était-il particulièrement dédié aux questions d'organisation de la sécurité ?

Mme Sophie Hatt. – Absolument pas.

M. Philippe Bas, président. – Les photos et les vidéos dans lesquelles M. Benalla apparaît « à l'épaule » du chef de l'État à l'occasion de déplacements sont-elles caractéristiques d'une protection rapprochée ?

Mme Sophie Hatt. – Les quelques images que j'ai pu voir ne me semblent pas forcément révélatrices d'une mission de sécurité rapprochée. Dans tout déplacement d'un Président de la République, il est fréquent qu'un ministre, un collaborateur, une autorité préfectorale ou étrangère soit à ses côtés. Cette présence, nécessaire au déroulement de la visite, ne tient nullement à une compétence en matière de protection rapprochée.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Évoquant sa présence « à l'épaule » du Président de la République, M. Benalla a déclaré : « c'est effectivement un changement, la fonction d'un officier de sécurité n'est pas de porter des dossiers ou le manteau du Président,

c'est d'être attentif et de le protéger en permanence ». Constatez-vous un tel changement dans les images que vous avez pu voir ?

Mme Sophie Hatt. – À nouveau, il est très fréquent qu'un collaborateur ou qu'une autorité se trouve au plus près du Président de la République et il n'est pas du ressort des officiers de sécurité de lui porter son écharpe, son manteau ou un dossier. Il n'y a pas de confusion sur ce point. Parfois, les circonstances imposent, par exemple dans un salon ou un congrès, que les officiers de sécurité « chahutent » les collaborateurs ou les personnes qui se trouvent à proximité du Président pour pouvoir reprendre leur place.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Comment est assurée la sécurité du Président de la République dans le cadre des déplacements privés ?

Mme Sophie Hatt. – Le dispositif est identique à celui des déplacements officiels, mais il est plus discret et souvent moins lourd.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Que pensez-vous de la photo montrant le Président de la République à vélo, suivi à quelques centimètres de distance par M. Benalla ? Où est censé se trouver l'officier de sécurité dans ce type de déplacement ?

Mme Sophie Hatt. – Le champ de cette photo était insuffisamment large pour que je puisse subodorer la position des officiers de sécurité, mais je pense qu'ils respectaient une distance raisonnable : ils doivent être assez près pour pouvoir intervenir si la sécurité du Président est en jeu.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Lorsque vous étiez à la tête du GSPR, certains membres du cabinet du Président de la République disposaient-ils, à votre connaissance, d'un permis de port d'arme ?

Mme Sophie Hatt. – À ma connaissance, non.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous paraît-il crédible qu'existe un groupe de travail pour améliorer la coordination entre le GSPR et le commandement militaire ?

Mme Sophie Hatt. – Je n'en ai aucune idée.

M. Philippe Bas, président. – Avez-vous eu à faire l'expérience de difficultés entre le GSPR et le commandement militaire justifiant de placer les deux services entre les mêmes mains pour éviter des failles dans l'organisation de la sécurité du Président de la République ?

Mme Sophie Hatt. – Je n'ai rencontré aucune difficulté à travailler avec la garde républicaine durant mes cinq années d'exercice. C'était une collaboration pleine et entière.

M. Philippe Bas, président. – Cela ne justifiait pas l'existence d'un coordinateur ?

Mme Sophie Hatt. – Cela ne le nécessitait alors pas.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – « Nous avons contre nous le ministère de l'intérieur » : c'est le sens d'une déclaration faite par M. Benalla au *Journal du dimanche*, en rapport avec une réflexion qui aurait été engagée sur une réorganisation de la protection du

Président de la République et d'autres personnalités afin de renforcer son autonomie à l'égard du ministère de l'intérieur. Comment réagissez-vous à cette déclaration ?

Mme Sophie Hatt. – Je n'ai pas lu cet article, mais je ne vois pas pourquoi le ministère de l'intérieur se serait opposé à une réforme ou à une réflexion sur l'amélioration de l'efficacité d'un service.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Depuis le début de la V^e République, la sécurité du Président de la République est assurée par des fonctionnaires, dépendant du ministère de l'intérieur ou du ministère de la défense, et, à ma connaissance, on n'a jamais envisagé de la rendre autonome vis-à-vis du ministère de l'intérieur. Qu'en pensez-vous ?

Mme Sophie Hatt. – Tout en appartenant formellement au ministère de l'intérieur, les personnels du GSPR étaient placés sous l'autorité de la présidence de la République. Pour preuve, durant les cinq années où j'étais chef du GSPR, je n'ai jamais été notée par ma hiérarchie au sein du ministère de l'intérieur.

M. Philippe Bas, président. – Et vous ne rendiez pas compte au ministère de l'intérieur de ce que vous faisiez et notamment des déplacements privés du Président ?

Mme Sophie Hatt. – Des déplacements privés, absolument pas – cela fait partie de la vie privée du Président de la République – en revanche, à quelques reprises, je me suis entretenue avec ma hiérarchie de difficultés d'organisation au sein du GSPR et de suggestion d'amélioration de son fonctionnement, ou de décisions concernant des membres de l'équipe.

M. Philippe Bas, président. – Pouvez-vous nous citer des difficultés qui auraient justifié ces discussions avec le ministère de l'intérieur ?

Mme Sophie Hatt. – J'ai pu échanger avec le directeur du SPHP pour des raisons de service sur certaines décisions concernant le renouvellement de membres de l'équipe.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Vous semble-t-il normal que les événements du 1^{er} mai dernier n'aient donné lieu à aucun compte rendu dès le soir même au préfet de police ou au ministère de l'intérieur ?

Mme Sophie Hatt. – Vous me demandez là de m'exprimer sur le fonctionnement d'autres services auxquels j'ai appartenu il y a plusieurs années...

L'établissement de comptes rendus est un mode de fonctionnement habituel, au sein du ministère de l'intérieur comme de nombreuses autres administrations. Il est parfois écrit, parfois oral. Mais vous connaissez les règles mieux que moi et je n'ai pas d'appréciation particulière sur cette question.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Qui désigne les personnes présentes à une réunion de commandement, à laquelle participent le ministre de l'intérieur et le préfet de police ?

Mme Sophie Hatt. – C'est le cabinet du ministre qui décide des personnes pouvant assister à toute réunion présidée par celui-ci. C'est valable, concernant leurs cabinets respectifs, pour le préfet de police, comme pour d'autres autorités.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Lorsque l'on met bout à bout tous les témoignages recueillis sous serment au cours de nos auditions, il peut apparaître que M. Benalla était un organisateur de voyages, qu'il était un garde du corps, assurant notamment la sécurité rapprochée lors des déplacements privés, qu'il était doté d'une mission de confiance à caractère général, qu'il n'avait aucune fonction de sécurité ou encore qu'il en avait une, consistant à coordonner les différents services de sécurité avec d'autres services, voire à mener des réflexions prospectives et à donner des instructions à certains membres de la police et de la gendarmerie sur une évolution possible de l'organisation de la sécurité du chef de l'État. Que vous inspire cette énumération – qui, au passage, montre bien le travail qui nous attend pour trouver la vérité et forger notre intime conviction ?

Mme Sophie Hatt. – Au cours de mes cinq années à la tête du GSPR – seule chose sur laquelle je peux m'exprimer –, l'organisation était clairement établie : à moi, la sécurité rapprochée du Président de la République ; au chef ou à la cheffe de cabinet, l'organisation du déplacement. Aucun d'entre nous n'aurait accepté que l'autre empiète sur son domaine de compétences.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Quelle latitude le Président de la République a-t-il dans l'organisation de sa propre sécurité ?

Mme Sophie Hatt. – Aucun texte ne prévoit une soumission du Président de la République au responsable de sa sécurité. Dans mon cas, un lien de confiance s'est tissé entre le Président et moi-même au fil des ans. J'ai parfois attiré son attention sur certains dispositifs de sécurité ou certains déplacements à risque, toujours en lien avec le directeur de cabinet, voire le secrétariat général de l'Élysée, et, pour les déplacements à l'étranger, avec le chef d'état-major particulier. Je n'ai jamais eu à déplorer de mésentente ni à accepter des dispositifs qui ne me semblaient pas convenir à la sécurité rapprochée du Président de la République.

M. Philippe Bas, président. – Le chef de l'État ne se dérobaient jamais aux dispositifs de sécurité convenus entre vous ?

Mme Sophie Hatt. – Non, j'ai exercé pendant cinq ans et lorsque j'ai quitté mes fonctions, son intégrité avait été préservée.

Mme Esther Benbassa. – En tant que cheffe du GSPR lors du quinquennat de François Hollande, quelle aurait été votre posture vis-à-vis d'un chargé de mission du cabinet de la présidence porteur d'une arme ? D'autres personnes, à l'Élysée, hors du commandement militaire et du GSPR, disposaient-elles d'un port d'arme ?

Mme Sophie Hatt. – Aucun membre du cabinet présidentiel ne disposait d'un permis de port d'arme. Au plus près du Président de la République, et en dehors des membres du GSPR, seuls les officiers de sécurité des services étrangers et les officiers de sécurité rapprochée de certaines autres autorités françaises pouvaient être armés.

Mme Brigitte Lherbier. – Auriez-vous pu ne pas avoir connaissance de l'existence d'un cas comme celui de M. Benalla ? Pour justifier sa demande de port d'arme, ce dernier nous a expliqué qu'il se sentait en insécurité : qu'auriez-vous fait face à une telle situation ? En amont des interventions de maintien de l'ordre, êtes-vous informée de toutes les possibilités d'enregistrement vidéo ?

Mme Sophie Hatt. – Pour répondre à votre première question, vous m’interrogez en substance sur la façon de savoir si quelqu’un est armé... Or le port d’une arme n’est en rien discret, surtout aux yeux de professionnels. En observant la démarche d’une personne, même furtivement, on peut savoir si elle est armée ou pas.

Par ailleurs, concernant le cas d’un conseiller qui se trouvait en « insécurité », il m’est arrivé d’accepter qu’un officier de sécurité du GSPR accompagne un conseiller de François Hollande dans un déplacement, parce qu’il s’annonçait un peu houleux, sur demande et en accord avec le directeur de cabinet. Il peut également y avoir une différence entre un sentiment d’insécurité et une situation réelle d’insécurité, mais je ne connais pas suffisamment le cas de M. Benalla pour pouvoir donner un avis sur son sentiment d’insécurité.

Enfin, concernant la vidéo, un smartphone est une caméra en soi : tous nos agissements sont donc susceptibles d’être filmés. C’est pourquoi nous devons être exemplaires.

M. Alain Richard. – L’idée d’un rapprochement entre le GSPR et le commandement militaire est, me semble-t-il, mentionnée dans un rapport de la Cour des comptes – rédigé à la demande de la présidence de la République sous M. François Hollande, mais dont j’ignore la date – dans un souci d’éviter les doublons en matière logistique. Ce rapport, qui serait utile à notre enquête, est-il déjà en possession de la commission ? Pouvons-nous y avoir accès ? Avez-vous été interrogée sur le sujet par les rapporteurs de la Cour des comptes ?

Mme Sophie Hatt. – J’ai reçu, trois années de suite, les rapporteurs de la Cour des comptes, et j’ai répondu à leurs questions sur les frais de fonctionnement et le coût du GSPR, mais je n’ai jamais été interrogée sur un rapprochement éventuel – et je n’ai jamais donné mon avis sur un tel rapprochement. Ce rapport a peut-être été rédigé alors que j’étais en fonction au sein du GSPR, mais il ne m’a pas été communiqué et le cabinet du Président de la République ne m’a jamais fait part d’une réflexion en ce sens.

M. Philippe Bas, président. – Nous parlons là, je le précise, d’une partie d’un rapport public, qui porte, non pas sur des défaillances possibles en termes de sécurité présidentielle, mais sur des mesures d’économie et de bonne gestion.

M. Éric Kerrouche. – Sur l’une des vidéos disponibles, on voit le Président de la République, en visite au Salon de l’agriculture, être victime d’un jet d’œuf. M. Benalla est la première personne à intervenir pour le protéger. Est-ce normal ? Avec l’expérience qui est la vôtre, n’estimez-vous pas que cela aurait plutôt dû être le rôle d’un officier de sécurité ?

Mme Sophie Hatt. – La visite du Salon de l’agriculture est l’un des déplacements les plus complexes à gérer sur le territoire métropolitain parce que, outre la présence des animaux, des œufs et des journalistes...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Dans cet ordre...

(Sourires)

Mme Sophie Hatt. – ... il y a beaucoup de monde. La pression est importante autour du Président de la République. La visite fait l’objet d’une mission préparatoire, comme tous les déplacements, mais aussi d’un dispositif très particulier. Le Président de la République est accompagné de personnes qui souhaitent rester toutes à proximité. Plusieurs

zones sont définies en collaboration avec le préfet de police : une zone de sécurité très rapprochée, une zone plus éloignée et des zones gérées en coopération avec les effectifs du préfet de police et des renforts du GSPR. Dans une bousculade inorganisée, celui qui sera au plus près du Président pourra être un collaborateur, le ministre ou toute autre personnalité. Si M. Benalla a reçu ou écarté l'œuf, c'est qu'il se trouvait dans le cercle le plus rapproché.

Mme Nathalie Delattre. – Avez-vous rencontré M. Benalla, qui semble connaître et rencontrer beaucoup de monde, dans le cadre de vos fonctions actuelles ou dans un autre cadre ?

Mme Sophie Hatt. – Je n'ai jamais rencontré M. Benalla, ni en tant que cheffe du GSPR, ni dans mes fonctions actuelles, ni sur le territoire français, ni à l'étranger. Peut-être était-il présent lors des occasions où j'ai pu rencontrer le Président de la République, mais je ne l'ai pas vu et je ne le connais pas.

Mme Marie Mercier. – M. Benalla nous a expliqué que, parmi ses nombreuses missions, il assurait l'interface entre l'intérieur et l'extérieur. Il transcrivait le ressenti, il faisait part de l'ambiance. Des personnes occupaient-elles de telles fonctions lorsque vous étiez à la tête du GSPR ?

Mme Sophie Hatt. – Nous n'avions pas de « capteur d'ambiance », de « transmetteur d'ambiance ». Mais, bien évidemment, je disposais de toutes les informations nécessaires pour prévenir un éventuel incident, *via* le directeur de cabinet du Président de la République ou le centre national du renseignement, placé auprès de la présidence de la République.

Mme Laurence Harribey. – Les collaborateurs qui sont à proximité du Président de la République sans avoir une mission de sécurité reçoivent-ils une formation spécifique ? À qui répondent-ils ? Ont-ils une totale liberté de comportement ?

Mme Sophie Hatt. – Je ne pense pas qu'une formation particulière soit dispensée aux collaborateurs susceptibles d'accompagner le Président de la République dans ses déplacements. Mais, lorsque je dirigeais le GSPR, je les connaissais tous et nous entretenions un dialogue constant, parfois un peu musclé, afin qu'ils sachent quelle devait être leur place.

Mais le Président de la République a lui-même besoin parfois de la proximité de certains collaborateurs, s'il a une question technique...

M. Philippe Bas, président. – Toute la difficulté de votre tâche est que le Président de la République est comme un aimant qui attire à lui de nombreuses personnes !

M. Jérôme Durain. – Est-il arrivé que des membres du cabinet vous demandent de fouiller ou d'interpeller des journalistes ?

Mme Sophie Hatt. – Cela ne s'est jamais produit. Nous avons parfois dû écarter des journalistes, un peu trop pressants ou dont le matériel était encombrant, mais jamais je n'ai eu à en interpeller un, ni sur ordre, ni de ma propre initiative.

Mme Jacky Deromedi. – M. Benalla nous a indiqué avoir obtenu un port d'arme parce qu'il était lui-même en insécurité. Est-il logique qu'une personne en insécurité soit aussi proche du Président de la République ? N'est-ce pas nuire à la sécurité du Président de la République ?

Mme Sophie Hatt. – L'insécurité n'est pas contagieuse. Des personnalités étrangères extrêmement menacées ont parfois accompagné, au plus près, le Président de la République, par exemple lors de la marche ayant suivi les attentats de janvier 2015.

Mme Catherine Di Folco. – Vous parlez de 62 officiers de sécurité au GSPR sous le quinquennat de François Hollande ; ils étaient je crois entre 90 et 100 sous celui de Nicolas Sarkozy ; ils sont 74, environ, à l'heure actuelle. Les chiffres sont assez fluctuants. Or l'argument d'un effectif réduit a été avancé pour justifier que le service de sécurité soit complété par des chargés de mission attachés au cabinet présidentiel. Pensez-vous que ce soit le cas ?

Mme Sophie Hatt. – Le dimensionnement du GSPR a été fluctuant sous la V^e République. Je crois que sous François Mitterrand, il était de 150 personnes. Mais le fonctionnement diffère selon les mandatures, notamment du fait de l'entourage du Président de la République et du nombre de personnalités à protéger autour de lui.

Les textes ne fixent pas le périmètre des personnes à protéger, mais la sécurité des proches du Président de la République influe bien évidemment sur la sienne. Quand je le demandais, nous disposions de renforts, issus de la CRS 1, la compagnie républicaine de sécurité dédiée au renforcement du service de la protection.

M. Vincent Seguin. – Si l'un des collaborateurs de l'Élysée avait demandé un permis de port d'arme, en auriez-vous été avisée ? Auriez-vous pu opposer votre veto ?

Mme Sophie Hatt. – J'en aurais été avisée, je pense, dans le cadre du dialogue constant que j'entretenais avec le directeur de cabinet du Président de la République. Sur le plan juridique, je n'aurais pas pu émettre un veto à son port d'arme, mais il n'aurait pas été inclus dans le dispositif de sécurité du GSPR.

Mme Catherine Troendlé. – M. Benalla nous a expliqué que sa présence était indispensable auprès du Président de la République du fait d'un encadrement allégé des déplacements privés. Nous nous rappelons que François Hollande a effectué des déplacements très particuliers, dans un cadre privé – sur lesquels je ne porte aucun jugement –, toujours accompagné d'un garde du corps officiel. Cet accompagnement était-il suffisant à vos yeux ? Nécessitait-il la présence d'un conseiller du Président de la République ?

Mme Sophie Hatt. – Un membre du GSPR était toujours présent auprès du Président de la République, lequel était parfois accompagné, sur sa demande, de membres de son cabinet.

M. Jean-Luc Fichet. – M. Benalla aurait été porteur d'une oreillette. À quoi servait-elle d'après vous ? Des membres du GSPR ont-ils eu à se plaindre auprès de vous d'un comportement exagéré de M. Benalla ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sur ce point, on nous a parlé de l'existence de plusieurs « bulles », dont une « bulle n° 1 » constituée des personnels, quatre ou cinq personnes, assurant la protection la plus rapprochée, à côté d'une autre « bulle » pour l'organisation du déplacement. M. Benalla, nous a-t-on dit, relevait de la première. Au vu des images, cela vous semble-t-il crédible ?

M. Philippe Bas, président. – Y avait-il déjà deux « bulles » de votre temps ?

Mme Sophie Hatt. – Effectivement, j’ai observé que M. Benalla portait une oreillette ; mais tout dépend à quoi elle était reliée. Il faudrait le lui demander. Lorsque je dirigeais le GSPR, seuls ses membres et les renforts de la CRS 1 étaient reliés au réseau crypté.

La première « bulle » relie le triangle de sécurité, chaque officier formant ce triangle ayant un rôle très précis et une mission de sécurité.

Ayant quitté le GSPR le 5 mars 2017, je ne peux pas répondre sur le comportement de M. Benalla.

M. Patrick Kanner. – Si vous étiez aujourd’hui patronne du GSPR, les fonctions que l’on prête à M. Benalla auraient-elles constitué une gêne pour l’exercice de vos missions ?

Mme Sophie Hatt. – J’ai été patronne du GSPR pendant cinq ans, cela s’est bien passé parce que cela s’est passé sans entraves ; si quelqu’un avait voulu s’insérer dans notre dispositif de sécurité, il aurait constitué une gêne. Vous faites référence à des témoignages, qui, même sous serment, demeurent subjectifs. Certains peuvent s’imaginer avoir des fonctions qui ne sont pas réelles. Lorsque j’étais en fonctions, la question ne s’est pas posée, car chacun était à sa place.

M. Philippe Bas, 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.](#)

La réunion est close à 9 h 35.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

**Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice -
Projet de loi organique relatif au renforcement de l’organisation des
juridictions – Suite de l’examen des amendements aux textes de la commission**

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS AU PROJET DE LOI

M. Philippe Bas, président. – Nous commençons par les amendements présentés par nos rapporteurs.

Article 19 ter

L’amendement de coordination n° 369 est adopté.

Article additionnel après l’article 25

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le sous-amendement n° 340 à l’amendement n° 226 assure la conformité à la Constitution du nouveau dispositif de recours contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (Micas),

notamment au regard des décisions du Conseil constitutionnel des 16 février 2018 et 29 mars 2018 rendues dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité.

Le sous-amendement n° 340 est adopté.

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 19 <i>ter</i> Extension de la compétence des tribunaux de commerce, renommés tribunaux des affaires économiques, aux agriculteurs, professionnels indépendants et personnes morales de droit privé non commerçantes		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	369	Adopté
Article additionnel après l'article 25		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	ss-amdt 340	Adopté
Article 26 Diverses mesures de simplification de la procédure pénale		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	341	Adopté
Article 27 Extension des possibilités de recours aux interceptions de communications électroniques et aux techniques de géolocalisation		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	342	Adopté
Article 32 Extension des pouvoirs des enquêteurs		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	343	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	344	Adopté
Article 35 Mesures diverses de simplification du déroulement de l'instruction		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	345	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	346	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 36 Dispositions relatives à la clôture et au contrôle de l'instruction		
MM. BUFFET et DÉTRAI GNE, rapporteurs	347	Adopté
Article 38 Dispositions relatives aux alternatives aux poursuites, à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité		
MM. BUFFET et DÉTRAI GNE, rapporteurs	348	Adopté
Article 40 Extension du champ d'application de la procédure de jugement à juge unique et de l'ordonnance pénale		
MM. BUFFET et DÉTRAI GNE, rapporteurs	349	Adopté
Article 42 Mesures de simplification du procès d'assises – Expérimentation du tribunal criminel départemental		
MM. BUFFET et DÉTRAI GNE, rapporteurs	350	Adopté

Article additionnel après l'article 42

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 365 améliore l'efficacité de l'organisation judiciaire actuelle en matière de lutte contre le terrorisme.

M. Philippe Bas, président. – Il est concurrent de l'amendement n° 184 du Gouvernement qui vise à créer un parquet national antiterroriste. Peut-être préférez-vous examiner l'amendement n° 365 des rapporteurs lorsque nous examinerons l'amendement du Gouvernement ?

M. Jean Louis Masson. – Pourquoi n'examinons-nous pas tous les amendements dans l'ordre ?

M. Philippe Bas, président. – La méthode de travail immémoriale de notre commission nous enjoint d'examiner en priorité les amendements du ou des rapporteurs.

M. Jacques Bigot. – Les rapporteurs ne sont manifestement pas favorables à la création d'un parquet national antiterroriste, mais ils souhaitent améliorer la situation actuelle, dans laquelle c'est le parquet de Paris qui est compétent. Nous pouvons donc examiner leurs propositions.

M. Philippe Bas, président. – C’est sagesse. Revenons donc à l’amendement n° 365. Si nous l’adoptons, nous émettrons un avis défavorable à celui du Gouvernement.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – M. Bigot a bien présenté la problématique. Le Gouvernement avance deux arguments en faveur de la création d’une entité unique et indépendante du parquet de Paris : cela permettrait une plus grande lisibilité de son travail et une meilleure identification du procureur concerné au niveau international. Il ne veut rien changer au fonctionnement pratique du dispositif ; il salue même le travail du procureur de la République de Paris, la disponibilité des magistrats qui travaillent à ses côtés, leur capacité à travailler en réseau avec des magistrats – que nous saluons bien volontiers nous aussi. Puisque les choses se passent bien en pratique, la logique du Gouvernement relève en réalité de la communication. Je ne le dis pas pour soulever une polémique, c’est le Gouvernement lui-même qui le dit dans son exposé des motifs !

Nous considérons donc que l’amendement n° 184 ne changerait rien, voire qu’il créerait de la rigidité en figeant les équipes. L’amendement n° 365 en retient cependant quelques éléments intéressants, à savoir : l’encadrement de la possibilité pour le parquet de Paris de requérir de tout officier de police judiciaire, en tout point du territoire national, la réalisation d’actes d’enquête ; l’instauration d’une compétence concurrente des juridictions parisiennes en matière de crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la Nation ; la possibilité pour le parquet de Paris, dans ses compétences antiterroristes, de requérir par délégation judiciaire tout procureur de la République de faire procéder aux actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions terroristes ; la possibilité pour les magistrats de la section antiterroriste du parquet de Paris de représenter le ministère public auprès de la cour d’assises statuant en première instance, par dérogation et en lieu et place des avocats généraux de la cour d’appel de Paris. Cela pourra créer des tensions avec ces derniers, mais dans la pratique, le procureur qui a suivi toute l’affaire est plus à même de porter la voix du ministère public à l’audience.

M. Alain Richard. – L’explication même du rapporteur montre bien la faiblesse du désaccord. Le Gouvernement veut créer auprès du parquet de Paris un parquet national antiterroriste, tandis que le rapporteur préfère que le parquet de Paris conserve une compétence nationale sur l’antiterrorisme... Si l’amendement du Gouvernement est mû par des préoccupations de communication, cela ne serait-il pas symétriquement le cas de celui des rapporteurs ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La différence est que le parquet de Paris a déjà cette compétence. Aujourd’hui, le système est très souple : le procureur de la République de Paris a, si je puis dire, tous ses procureurs sous la main immédiatement. Lors des attentats, il a ainsi pu saisir soixante-dix magistrats pour faire face aux procédures dans les heures suivant les événements. La question qu’il faut se poser, c’est : qu’est-ce qui est le plus efficace ?

M. Jacques Bigot. – Le Gouvernement avait initialement annoncé la création d’un parquet national antiterroriste, pour finalement le faire disparaître du projet de loi. Chaque système a ses avantages et ses inconvénients : avec la création d’un parquet national, le procureur de la République de Paris pourrait se concentrer sur ses fonctions habituelles. Mais le parquet national ne bénéficierait pas des ressources extensives du parquet de Paris. Un autre débat concerne la nomination de substituts ou de vice-procureurs compétents sur l’antiterrorisme dans les métropoles à risque, en liaison permanente avec les juges des libertés

et de la détention. Pourquoi les rapporteurs ne reprennent-ils pas ce dispositif ? Je le dis par curiosité, n'ayant pas de religion sur la question.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Nous avons entendu le procureur Molins dans le cadre du suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) : ses déclarations correspondent à ce qu'en disent les rapporteurs. S'il y a une justification à un parquet national antiterroriste, elle est à chercher dans une meilleure coordination avec les homologues européens. Je soutiens donc la proposition des rapporteurs, qui est cohérente avec l'expérience éclairée d'un procureur de grande qualité.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La liaison avec les vice-procureurs et substituts compétents en matière d'antiterrorisme dans les métropoles à risque existe déjà par voie de circulaire.

L'amendement n° 365 est adopté.

Article 43

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 351 prolonge la logique des amendements adoptés en commission concernant la simplification des dispositions relatives au prononcé des peines.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il s'agit de supprimer les restrictions aux stages et d'autoriser les juridictions à définir leurs contenus en les adaptant aux profils des délinquants de leur territoire.

L'amendement n° 351 est adopté, ainsi que les amendements de coordination n^{os} 352 et 353.

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 42		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	365	Adopté
Article 43 Échelle des peines correctionnelles		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	351	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	352	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	353	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 45 Prononcé des peines d'emprisonnement		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	354	Adopté
Article 45 ter Élargissement du champ d'application du suivi socio-judiciaire		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	355	Adopté
Article 46 Création du sursis probatoire		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	356	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	357	Adopté
Article 47 Création du sursis probatoire		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	358	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	359	Adopté
Article 53 Fusion du tribunal de grande instance avec les tribunaux d'instance de son ressort, maintenus sous forme de chambres détachées, suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance, possibilité de spécialisation de certains tribunaux de grande instance en matière civile et pénale, désignation de procureurs de la République chefs de file au niveau départemental et regroupement départemental des juges d'instruction et des juges de l'application des peines		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	367	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	368	Adopté
Chapitre II : Améliorer la cohérence du service public de la justice au niveau des cours d'appel		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	360	Adopté

Article 55 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 366 supprime la précision selon laquelle la modification apportée par l'article 55 bis du projet de loi à l'article L. 111-5 du code des procédures civiles d'exécution aurait un caractère interprétatif. C'est en effet une modification de fond, puisqu'elle ajoute à la liste des actes qui constituent des titres exécutoires dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin les actes établis par un notaire lorsqu'ils sont dressés au sujet d'une prétention ayant pour objet le paiement d'une somme d'argent « déterminable » – actuellement, seuls les actes portant sur une somme d'argent « déterminée » ont force exécutoire. Enfin, la rétroactivité induite par le caractère interprétatif de cette disposition, qui remonterait jusqu'à 2011, année de création de cet article, n'est pas opportune.

L'amendement n° 366 est adopté.

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 55 bis Force exécutoire des actes dressés par un notaire exerçant dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au sujet d'une prétention ayant pour objet le paiement d'une somme d'argent déterminable		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	366	Adopté
Article 56 Modalités particulières d'entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	361	Adopté
Article 57 Application dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises de certaines dispositions du projet de loi		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	362	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	363	Adopté
Intitulé du projet de loi		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	364	Adopté

M. Philippe Bas, président. – Je propose que nous donnions mandat à nos rapporteurs pour présenter des amendements de coordination concernant l'outre-mer.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI

M. Philippe Bas, président. – Nous revenons à l'examen des amendements de séance.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Tous les amendements modifiant des incriminations pénales, c'est-à-dire du droit pénal spécial, me semblent irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution, car ce projet de loi ne porte que sur la procédure pénale.

M. Alain Richard. – Je suppose que ces amendements ne concernaient pas des incriminations liées à des actes de procédure ? Dans ce cas, ils pourraient bénéficier d'un lien direct.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je vous le confirme.

Articles additionnels après l'article 25

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 226, sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement n° 340.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 226 sous réserve de l'adoption du sous-amendement de la commission.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 25		
Le Gouvernement	226	Favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 340
Le Gouvernement	228	Favorable
Le Gouvernement	227	Favorable
Article additionnel avant l'article 26		
Mme COSTES	290 rect.	Défavorable
Article 26 Diverses mesures de simplification de la procédure pénale		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme COSTES	292 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	229	Défavorable
Mme COSTES	291 rect.	Défavorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 293 rectifié, sous réserve de rectification : le droit pénal connaît la notion de dénonciation calomnieuse, mais pas celle de dénonciation abusive ; il faudrait donc la faire disparaître de l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 293 rectifié sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 26 Diverses mesures de simplification de la procédure pénale		
Mme COSTES	293 rect.	Favorable si rectifié
M. Jacques BIGOT	121	Favorable
M. Jacques BIGOT	132	Favorable
M. Jacques BIGOT	131	Défavorable
Articles additionnels après l'article 26		
M. Henri LEROY	99 rect. bis	Défavorable
M. Henri LEROY	98 rect. bis	Défavorable
Mme MICOULEAU	70 rect. bis	Défavorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 103 rectifié *bis* concernant l'information de la victime sur les mesures de sortie temporaire ou définitive d'un détenu, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 103 rectifié bis sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 26		
M. Henri LEROY	103 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
M. Henri LEROY	101 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	100 rect. <i>bis</i>	Défavorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avec l'amendement n° 230, le Gouvernement propose la création d'un « juge national de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme », afin d'unifier la jurisprudence concernant l'indemnisation. Or celle-ci dépend déjà aujourd'hui d'une commission nationale installée à Vincennes, dont les décisions sont du ressort du tribunal de grande instance de Créteil. Avec cet amendement, une juridiction civile unique permettrait sans doute d'avoir une jurisprudence unique, un plus grand équilibre dans l'indemnisation, une compétence plus concentrée.

Je propose donc un avis favorable, mais avec une réserve : nous regrettons que cette disposition – annoncée depuis longtemps – ne nous arrive que maintenant par voie d'amendement. Si elle avait été présentée dans le texte initial, nous aurions pu procéder à des

auditions, notamment celles des associations de victimes qui y sont défavorables pour certaines... Nous pourrions sans doute approfondir les choses à la faveur de la navette.

M. Alain Richard. – La particularité de l’indemnisation des victimes du terrorisme ne justifierait pas la nécessité d’une juridiction unique s’il ne s’agissait que de dommages matériels et financiers. Mais le préjudice moral, et notamment le préjudice d’angoisse des victimes du terrorisme, peut prêter à des interprétations très divergentes entre juridictions. Cette unification est peut-être notamment l’un des facteurs de réticence des associations...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J’aimerais mieux comprendre le raisonnement du rapporteur. Le préjudice moral est peu fréquemment reconnu s’il est distinct d’un préjudice matériel et financier. Je ne sais pas si l’indemnisation des victimes du terrorisme a plus de spécificités que celles des catastrophes sanitaires ou d’autres catastrophes atypiques et heureusement peu fréquentes – et c’est une élue de Paris qui vous parle. Je ne voudrais pas que l’on crée cette juridiction unique pour de mauvaises raisons. Depuis des mois, on veut manifester aux victimes du terrorisme qu’elles méritent un traitement particulier de la part de la Nation. C’est juste, mais ce traitement particulier doit être pertinent.

Qu’en est-il de l’accès au juge ? Les juridictions concernées ne se contentent pas de fixer des montants. Elles ordonnent également des provisions, des expertises... S’il s’agit d’unifier la jurisprudence, pourquoi pas ? Le raisonnement en faveur de l’unification du mode d’indemnisation peut toutefois aller loin : on pourrait le tenir pour les accidents de la route. Qu’en est-il pour les justiciables ? En matière de terrorisme, le responsable du dommage étant soit décédé, soit insolvable, c’est le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d’autres infractions (FGTI) qui est généralement mobilisé. Les décisions sont donc déjà unifiées.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Premier point, il nous semble pertinent de sortir de la juridiction pénale qui traite de la commission de l’infraction induisant des préjudices car le juge civil connaît bien ces questions. La procédure sera ainsi plus rapide.

Deuxième point : il y aura bien une juridiction unique, celle du tribunal de grande instance de Paris, qui dispose déjà d’un pôle spécialisé dans la réparation des préjudices corporels. Cela ne pose donc pas de difficulté particulière.

Troisième point : la question de la proximité entre le justiciable et le juge, à laquelle nous sommes attachés. Le tribunal compétent en la matière est normalement le tribunal dans le ressort duquel l’infraction a été commise. Mais le contentieux en question dans cet amendement ne relève pas du quotidien, il est très exceptionnel. Il peut s’avérer utile qu’il soit jugé en un lieu unique, où les connaissances en matière d’indemnisation seront réunies.

L’essentiel est à mon avis que les experts chargés de l’évaluation du préjudice puissent se rendre auprès des victimes là où elles se trouvent. Là non plus, cela ne devrait pas poser de problème.

Pour toutes ces raisons, même si je regrette la méthode, j’estime que cet amendement est intéressant sur le fond.

Mme Catherine Troendlé. – Je partage les interrogations exprimées par Mme de la Gontrie. Pour ma part, je voterai contre cet amendement.

M. Jacques Bigot. – Les arguments avancés en faveur de l’amendement du Gouvernement ne me semblent pas pertinents. Certes, le FGTI est centralisé ; mais il existe aussi une Commission d’indemnisation des victimes d’infraction, pour assurer l’indemnisation dans les cas où les auteurs ne sont pas solvables, dont le siège se trouve lui aussi en région parisienne. Elle statue sur les demandes de manière décentralisée, dans chaque tribunal.

La spécialisation de l’indemnisation des victimes sur le territoire est assez difficile ; les magistrats n’y sont pas très favorables, d’autant que le calcul des indemnisations est assez complexe. Si l’on va dans cette direction, on dira bientôt qu’une spécialisation est nécessaire à l’échelle du ressort de cour d’appel... On s’éloigne ainsi des victimes.

Un exemple : pourquoi les victimes de l’attentat de Nice du 14 juillet 2016 devraient-elles se rendre à Paris pour se faire indemniser ? C’est le fonds d’indemnisation qui doit aller aux victimes.

Je ne partage l’avis des rapporteurs que sur un seul point : huit jours, c’est un délai trop court pour examiner une question aussi délicate. Mais il serait dommage qu’après avoir considérablement modifié le texte du Gouvernement, vous n’osiez pas le faire sur ce point, simplement pour faire plaisir à celui-ci...

M. Philippe Bas, président. – Les rapporteurs ne m’ont vraiment pas donné l’impression de vouloir faire plaisir au Gouvernement ! Je propose que nous passions au vote.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 230.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l’article 26		
Le Gouvernement	230	Favorable
Article 27		
Extension des possibilités de recours aux interceptions de communications électroniques et aux techniques de géolocalisation		
Mme ASSASSI	25 rect.	Défavorable
Mme JOISSAINS	90	Défavorable
M. Jacques BIGOT	133	Défavorable
Le Gouvernement	231	Défavorable
Mme BENBASSA	27	Défavorable
Article 28		
Généralisation de l’enquête sous pseudonyme		
Mme BENBASSA	28 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	232	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 29 Extension et harmonisation du régime des techniques spéciales d'enquête		
Mme BENBASSA	29 rect.	Défavorable
Mme JOISSAINS	91	Défavorable
Le Gouvernement	233	Défavorable
Mme JOISSAINS	113	Défavorable
Article additionnel après l'article 29		
M. REICHARDT	73 rect.	Avis du Gouvernement
Article 30 Statut et compétence de la police judiciaire		
M. Jacques BIGOT	143	Défavorable
M. Jacques BIGOT	144	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41
M. Jacques BIGOT	145	Défavorable
M. KAROUTCHI	1 rect.	Favorable
M. Jacques BIGOT	147	Défavorable
M. GRAND	80 rect. bis	Défavorable
Article 31 Simplification du régime de la garde à vue		
Le Gouvernement	234	Défavorable
Le Gouvernement	235	Défavorable

Articles additionnels après l'article 31

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 102 rectifié *ter* crée un droit pour le justiciable d'être assisté par un avocat dès le stade du dépôt de plainte et pour toute audition. Dans la législation en vigueur, ce droit est prévu, en cas d'audition libre, seulement si l'infraction est punie d'une peine d'emprisonnement. Au moment du dépôt de plainte et lors des auditions, l'avocat peut jouer un rôle important auprès de son client.

L'idée est donc intéressante, mais la rédaction crée une confusion entre l'étape du dépôt de plainte et celle de la constitution de partie civile. De plus, l'amendement ne modifie pas l'article 15-3 du code de procédure pénale relatif au dépôt de plainte. Des clarifications rédactionnelles seraient donc nécessaires. Dans ce cas, nous pourrions y donner un avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 102 rectifié *ter*, sous réserve de rectification.*

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 31		
M. Henri LEROY	102 rect. <i>ter</i>	Favorable si rectifié
Mme Catherine FOURNIER	4 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Article 32 Extension des pouvoirs des enquêteurs		
Mme ASSASSI	30	Défavorable
Mme JOISSAINS	92	Défavorable
M. Jacques BIGOT	148	Défavorable
Le Gouvernement	236	Défavorable
M. Jacques BIGOT	149	Défavorable
Le Gouvernement	237	Défavorable
M. GRAND	82 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 32		
Mme BENBASSA	31 rect. <i>bis</i>	Satisfait ou sans objet
M. LONGEOT	261	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. GRAND	109 rect. <i>ter</i>	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. GRAND	110 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GRAND	111 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. GROSDIDIER	12 rect. <i>quater</i>	Favorable
M. WATTEBLED	166 rect. <i>ter</i>	Favorable
Article 33 Dispositions diverses de simplification		
Mme LHERBIER	53 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Marie MERCIER	68 rect. <i>bis</i>	Retrait
M. GRAND	169 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Jacques BIGOT	150	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 33		
M. Henri LEROY	105 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	106 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	107 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	32 rect.	Défavorable
Article 34 Continuité des actes d'enquête lors de la saisine du juge d'instruction et recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile		
Le Gouvernement	238	Défavorable
M. Jacques BIGOT	151	Défavorable
Article additionnel après l'article 34		
M. REICHARDT	71 rect.	Défavorable
Article 35 Mesures diverses de simplification du déroulement de l'instruction		
M. Jacques BIGOT	152	Défavorable
Mme BENBASSA	33	Défavorable
Le Gouvernement	239	Défavorable
Articles additionnels après l'article 35		
Mme Nathalie DELATTRE	270 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	271 rect.	Défavorable
Article 36 Dispositions relatives à la clôture et au contrôle de l'instruction		
Mme ASSASSI	35	Défavorable
M. Jacques BIGOT	153	Défavorable
Le Gouvernement	240	Défavorable
Article 37 Extension du champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle		
Mme COSTES	294 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	36 rect.	Défavorable
M. GRAND	81 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ANTISTE	77	Défavorable
M. GRAND	83 rect. bis	Retrait

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 84 rectifié *bis* étend la procédure de l'amende forfaitaire à la vente à la sauvette. Cet amendement a été rejeté par notre commission. La procédure d'ordonnance pénale me semble plus adaptée à ce délit, d'autant que l'amende forfaitaire ne permet pas de saisir la marchandise. Je propose néanmoins de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 84 rectifié bis.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 37 Extension du champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle		
M. GRAND	84 rect. <i>bis</i>	Avis du Gouvernement
M. YUNG	244	Défavorable
Le Gouvernement	173	Défavorable
M. ANTISTE	78	Défavorable
Mme COSTES	295 rect.	Défavorable
Article 38 Dispositions relatives aux alternatives aux poursuites, à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité		
Mme ASSASSI	37	Défavorable
M. Jacques BIGOT	154	Défavorable
M. Jacques BIGOT	155	Défavorable
Mme ASSASSI	38	Défavorable
M. Daniel DUBOIS	86 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	174	Favorable
Article additionnel après l'article 38		
M. REQUIER	296 rect.	Avis du Gouvernement
Article 39 Dispositions relatives au tribunal correctionnel		
Mme DEROMEDI	55 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Le Gouvernement	175	Défavorable
M. Jacques BIGOT	156	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. RETAILLEAU	54 rect. <i>bis</i>	Favorable
Article 40 Extension du champ d'application de la procédure de jugement à juge unique et de l'ordonnance pénale		
M. Jacques BIGOT	157	Défavorable
Le Gouvernement	176	Défavorable
M. Jacques BIGOT	158	Défavorable
M. Jacques BIGOT	159	Défavorable
Article 41 Effet dévolutif de l'appel en matière correctionnelle et formation à juge unique de la chambre des appels correctionnels		
M. Jacques BIGOT	160	Favorable
Le Gouvernement	177	Défavorable
Articles additionnels après l'article 41		
Mme MEUNIER	136 rect. <i>bis</i>	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. MILON	164 rect.	Irrecevabilité au titre de l'article 45
Mme LABORDE	269 rect. <i>bis</i>	Irrecevabilité au titre de l'article 45
Mme MEUNIER	138 rect. <i>bis</i>	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. MILON	165 rect.	Irrecevabilité au titre de l'article 45
Article 42 Mesures de simplification du procès d'assises – Expérimentation du tribunal criminel départemental		
Mme ASSASSI	39	Défavorable
M. GRAND	85 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme COSTES	297 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	178	Défavorable
Article additionnel après l'article 42		
Le Gouvernement	179	Favorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 181 sous réserve de rectification. À défaut de rectification, je déposerai un sous-amendement en ce sens en séance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 181 sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 42		
Le Gouvernement	181	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	184	Défavorable
Article 42 bis Représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation		
Mme COSTES	298 rect.	Défavorable
Article 43 Échelle des peines correctionnelles		
Le Gouvernement	186	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	258	Défavorable
Mme COSTES	305 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 43		
M. RETAILLEAU	56 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. RETAILLEAU	58 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. RETAILLEAU	57 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. REICHARDT	72 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. SOL	170 rect.	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. GRAND	97 rect. <i>bis</i>	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. LONGEOT	308	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. GRAND	112 rect. <i>bis</i>	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. LONGEOT	260	Irrecevabilité au titre de l'article 45
M. Henri LEROY	119 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 44 Développement des enquêtes pré-sentencielles		
M. ANTISTE	79	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	188	Défavorable
M. Jacques BIGOT	161	Défavorable
M. CABANEL	13	Défavorable

Article 45

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable, sous réserve de rectification, aux amendements identiques n^{os} 189 et 259. Notre commission a rejeté ces amendements, néanmoins leurs dispositions relatives au mandat de dépôt à effet différé me semblent pertinentes et conformes à ce que souhaite la commission des lois. Je vous propose donc de donner un avis favorable si les amendements sont rectifiés pour ne conserver que ces dispositions.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 189 et 259 sous réserve de modification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 45 Prononcé des peines d'emprisonnement		
Le Gouvernement	189	Favorable si rectifié
M. MOHAMED SOILIH	259	Favorable si rectifié
Mme LABORDE	263 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	265 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	264 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	266 rect.	Défavorable
M. Jacques BIGOT	171	Défavorable
Mme BENBASSA	40 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 45		
M. RETAILLEAU	59 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. Henri LEROY	116 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	117 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	118 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LABORDE	268 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SUEUR	140	Défavorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 141 de M. Sueur.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°141.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je m'en félicite. Cela témoigne d'une évolution !

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 45		
M. SUEUR	141	Favorable
Article 45 bis Rapport annuel sur l'exécution des peines		
Le Gouvernement	191	Défavorable
M. Jacques BIGOT	137	Favorable
Articles additionnels après l'article 45 bis		
M. Jacques BIGOT	139	Favorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Là aussi, je donnerai satisfaction à M. Bigot : avis favorable à l'amendement n° 142.

M. Jacques Bigot. – Ce n'est pas à moi que vous donnez satisfaction, mais au co-rapporteur des propositions que nous avons faites lors de notre mission d'information sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre. Je vous en remercie !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 142.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 45 bis		
M. Jacques BIGOT	142	Favorable
Article 45 ter Élargissement du champ d'application du suivi socio-judiciaire		
Le Gouvernement	192	Défavorable
Articles additionnels après l'article 45 ter		
M. Henri LEROY	114 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	115 rect. <i>ter</i>	Favorable
Article 46 Création du sursis probatoire		
Le Gouvernement	194	Défavorable
Article 47 Création du sursis probatoire		
Le Gouvernement	195	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 48 (Supprimé) Modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique		
M. MOHAMED SOILIH	243	Défavorable
Le Gouvernement	196	Défavorable
Article additionnel après l'article 48 (Supprimé)		
M. Henri LEROY	108 rect. <i>bis</i>	Favorable
Article 49 Libération sous contrainte		
Le Gouvernement	197	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	249	Défavorable
M. Henri LEROY	120 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 49		
M. BONHOMME	60 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. PILLET	63 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme GRUNY	61 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Henri LEROY	104 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. SOL	62 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 50 Simplification des procédures		
M. Jacques BIGOT	162	Défavorable
Le Gouvernement	198	Défavorable
Le Gouvernement	199	Défavorable
Article 50 bis Création d'une agence de l'exécution des peines		
Le Gouvernement	200	Défavorable
Articles additionnels après l'article 50 bis		
M. Alain MARC	46 rect. <i>ter</i>	Favorable
Le Gouvernement	203 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	202 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 51 Allègement des procédures en matière de construction des établissements pénitentiaires et report du moratoire sur l'encellulement individuel		
Mme ASSASSI	41 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	201	Défavorable

Articles additionnels après l'article 51

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je donnerai un avis favorable à l'amendement n° 65 rectifié *bis* sous réserve d'une rectification : le remplacement de l'expression « téléphone cellulaire » par celle de « terminal mobile ».

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 65 rectifié bis, sous réserve de rectification.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – De même, avis favorable à l'amendement n° 64 rectifié *bis* s'il est rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 64 rectifié bis, sous réserve de rectification.

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 51		
Mme DI FOLCO	65 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Mme DI FOLCO	64 rect. <i>bis</i>	Favorable si rectifié
Articles additionnels avant l'article 52		
Mme TROENDLÉ	66 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme TROENDLÉ	67 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 52		
Mme GUIDEZ	14 rect.	Avis du Gouvernement
M. PACCAUD	75 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 52 bis Rétablissement de la contribution pour l'aide juridique, modulable de 20 à 50 euros		
M. Jacques BIGOT	135	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	204	Défavorable
Mme COSTES	299 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 52 ter Consultation obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle		
Mme ASSASSI	42	Défavorable
Mme JOISSAINS	93	Défavorable
Le Gouvernement	183	Défavorable
Mme COSTES	300 rect.	Défavorable
Article 52 quater Consultation obligatoire des organismes sociaux par les bureaux d'aide juridictionnelle pour apprécier les ressources du demandeur		
Mme ASSASSI	43 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	180	Défavorable
Article 52 quinquies Attribution au Trésor public du recouvrement des sommes à récupérer versées au titre de l'aide juridictionnelle		
Le Gouvernement	182	Défavorable
Articles additionnels après l'article 52 quinquies		
M. REICHARDT	74 rect.	Défavorable
M. Jacques BIGOT	134	Défavorable
Article additionnel avant l'article 53		
Mme COSTES	306 rect.	Défavorable
Article 53 Fusion du tribunal de grande instance avec les tribunaux d'instance de son ressort, maintenus sous forme de chambres détachées, suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance, possibilité de spécialisation de certains tribunaux de grande instance en matière civile et pénale, désignation de procureurs de la République chefs de file au niveau départemental et regroupement départemental des juges d'instruction et des juges de l'application des peines		
Mme ASSASSI	44	Défavorable
Mme JOISSAINS	94	Défavorable
Le Gouvernement	185	Défavorable
Mme LOISIER	48 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 53		
Mme COSTES	301 rect.	Défavorable
M. YUNG	251	Défavorable
M. YUNG	250	Défavorable
M. YUNG	252	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 54 (Supprimé) Expérimentation dans deux régions de l'attribution de fonctions d'animation et de coordination à certains chefs de cour pour plusieurs cours d'appel et de la spécialisation de certaines cours d'appel en matière civile		
Le Gouvernement	187	Défavorable
Article 55 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la suppression du tribunal d'instance et de sa fusion au sein du tribunal de grande instance		
Mme ASSASSI	45	Défavorable
Mme JOISSAINS	95	Défavorable
Le Gouvernement	190	Défavorable
Article additionnel après l'article 55		
M. MOHAMED SOILIH	254	Irrecevabilité soulevée au titre de l'article 41
Article 57 Application dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises de certaines dispositions du projet de loi		
Le Gouvernement	193	Favorable
Article additionnel après l'article 57		
Mme MÉLOT	309 rect.	Irrecevabilité au titre de l'article 45

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 8 Coordinations concernant la fusion des tribunaux d'instance de Paris et la création du tribunal de première instance		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	28	Adopté
Article 10 Conditions d'entrée en vigueur différée de certaines dispositions du projet de loi organique		
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	27	Adopté

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article additionnel avant le Titre I^{er} : Dispositions relatives au statut de la magistrature		
Mme COSTES	25 rect.	Irrecevabilité au titre de l'article 45
Article 1^{er} A Durées minimale et maximale d'affectation des magistrats au sein d'une même juridiction		
Le Gouvernement	1	Défavorable
Article 1^{er} B Règles de mobilité des magistrats au terme de leur durée maximale d'affectation au sein d'une même juridiction		
Le Gouvernement	2	Défavorable
Article 1^{er} Suppression des fonctions de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance		
Le Gouvernement	3	Défavorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme DEROMEDI	24	Défavorable
Article 1^{er} bis Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège		
Le Gouvernement	4	Défavorable
Article 1^{er} ter Articulation entre les critères de nomination et d'évaluation des chefs de juridiction		
Le Gouvernement	5	Défavorable
Article 1^{er} quater Obligation de formation pour les chefs de cour et de juridiction		
Le Gouvernement	6	Défavorable
Article 1^{er} quinquies Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège		
Le Gouvernement	7	Défavorable
Article 1^{er} sexies Durée minimale d'exercice des fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation		
Le Gouvernement	8	Défavorable
Article 1^{er} septies Critères de nomination des chefs de juridiction		
Le Gouvernement	9	Défavorable

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} octies Durée minimale d'exercice des fonctions de chef de juridiction, pour les magistrats du premier grade		
Le Gouvernement	10	Défavorable
Article 2 Suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance et introduction d'une durée minimale de quatre années pour l'exercice des fonctions spécialisées dans la même juridiction		
Le Gouvernement	11	Défavorable
Article 2 bis Durée minimale d'exercice des fonctions de premier président d'une même cour d'appel		
Le Gouvernement	12	Défavorable
Article 2 ter Critères de nomination des chefs de cour		
Le Gouvernement	13	Défavorable
Article 2 quater Durée minimale d'exercice des fonctions de procureur général près une même cour d'appel		
Le Gouvernement	14	Défavorable
Article 2 quinquies Durée minimale d'exercice des fonctions de chef de juridiction, pour les magistrats hors hiérarchie		
Le Gouvernement	15	Défavorable
Article 4 Possibilité pour les magistrats à titre temporaire d'exercer leurs fonctions dans les chambres détachées du tribunal de première instance		
Le Gouvernement	16	Défavorable
Article 5 Coordinations avec la suppression du tribunal d'instance dans le régime des magistrats à titre temporaire		
Le Gouvernement	17	Défavorable
Article 7 bis Coordinations concernant la création du tribunal de première instance		
Le Gouvernement	18	Défavorable
Article additionnel après l'article 7 bis		
Le Gouvernement	19	Défavorable
Article 8 A Coordinations concernant la création du tribunal de première instance		
Le Gouvernement	20	Défavorable

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 8 Coordinations concernant la fusion des tribunaux d'instance de Paris et la création du tribunal de première instance		
Le Gouvernement	21	Défavorable
Article additionnel après l'article 9		
Le Gouvernement	22	Défavorable
Article 10 Conditions d'entrée en vigueur différée de certaines dispositions du projet de loi organique		
Le Gouvernement	23	Défavorable

Proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Ce texte est issu d'une proposition de loi de notre collègue Loïc Hervé et d'une autre de notre ancien collègue Jean-Claude Carle.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Adoptée au Sénat voici près d'un an, cette proposition de loi a pour objet de mieux circonscrire les obligations des communes et de leurs groupements dans la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, et de renforcer la lutte contre les campements illicites, à la fois par des moyens de police administrative et par la répression pénale. Le texte est arrivé au mois de juin devant l'Assemblée nationale, qui l'a examiné et modifié.

Dans sa rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, l'article 1^{er} de la proposition de loi clarifiait la répartition des obligations entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre en matière d'accueil des gens du voyage. Il prévoyait aussi que le schéma départemental ne pourrait imposer la création d'aires d'accueil aux communautés de communes ne comptant aucune commune de plus de 5 000 habitants. Grâce à un amendement de Françoise Gatel, la construction de nouvelles aires n'aurait pu être imposée là où le taux d'occupation des aires existantes aurait été inférieur à un seuil fixé par décret. La révision sexennale du schéma aurait dû tenir compte des évolutions de la carte intercommunale. Enfin, sur l'initiative de Dominique Estrosi Sassone, l'article 1^{er} prévoyait la comptabilisation des emplacements en aire d'accueil comme logements locatifs sociaux. L'Assemblée nationale n'a conservé que les dispositions relatives à la clarification des compétences et la référence aux évolutions de la carte intercommunale.

L'article 2 supprimait la procédure de consignation des fonds à l'encontre des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne satisfaisant pas à leurs obligations d'accueil, introduite en 2016 et qui porte atteinte à la libre administration des communes. L'Assemblée nationale a supprimé cet article, rétablissant ainsi la procédure.

En revanche, les députés ont adopté sans modification l'article 3, qui prévoit que tout rassemblement impliquant plus de 150 caravanes fasse l'objet d'une notification aux

préfets de région et de département ainsi qu'au président du conseil départemental concernés au moins trois mois à l'avance.

Introduit à la demande de Dominique Estrosi Sassone et Sophie Primas, l'article 3 *bis* portait de 150 à 200 euros le montant de la taxe sur les résidences mobiles terrestres occupées à titre d'habitat principal, et prévoyait la délivrance d'un récépissé sous la forme d'une vignette à apposer sur le véhicule. Je regrette que l'Assemblée nationale l'ait supprimé : il aurait assuré un surplus de ressources bienvenu aux communes qui subissent des dégradations importantes et coûteuses.

L'article 4 visait à autoriser le maire de toute commune dotée d'une aire d'accueil à interdire le stationnement de résidences mobiles hors des emplacements prévus à cet effet et, par conséquent, à demander au préfet d'agir contre les installations illicites, même si l'EPCI à fiscalité propre dont la commune fait partie ne respecte pas ses obligations en la matière. C'était une mesure très attendue par les maires concernés qui, ayant financé l'aménagement d'une aire d'accueil dans leur commune, avaient le sentiment de subir une double peine. Jacqueline Gourault, qui n'a pas oublié son expérience d'élue locale, a su convaincre l'Assemblée nationale de conserver cet article.

En revanche, l'article 5 a été balayé. Il renforçait la procédure administrative d'évacuation des campements illicites en portant de huit à quinze jours la durée d'applicabilité de la mise en demeure d'évacuer, et en réduisant à 48 heures le délai de recours. Il introduisait un motif supplémentaire de recours à cette procédure, en plus du trouble à l'ordre public : « une atteinte d'une exceptionnelle gravité au droit de propriété, à la liberté d'aller et venir, à la liberté du commerce et de l'industrie ou à la continuité du service public ». Sans doute est-ce surtout cette dernière mesure, jugée inconstitutionnelle par l'Assemblée nationale, qui a motivé la suppression de l'article.

L'article 6 renforçait les sanctions pénales en cas d'occupation de terrain en réunion et sans titre en doublant les peines encourues, en permettant l'application de la procédure d'amende forfaitaire délictuelle et en supprimant la protection accordée aux véhicules destinés à l'habitation contre les saisies et les confiscations. Les deux premières mesures ont été conservées, la seconde malgré sa suppression par la commission et grâce à un avis de sagesse du Gouvernement en séance. En revanche, la possibilité de saisir et de transférer les véhicules dans une aire d'accueil du département a été supprimée.

Issu de la proposition de loi déposée par Loïc Hervé, l'article 7 renforçait les sanctions pénales en cas de destruction, de dégradation ou de détérioration du bien d'autrui et ajoutait une circonstance aggravante si ces faits étaient commis au cours d'une installation illicite. Il a été supprimé par l'Assemblée nationale, tout comme l'article 8, lui aussi issu de la proposition de loi de Loïc Hervé, qui visait à créer un délit d'occupation habituelle d'un terrain en réunion et sans titre. L'habitude était caractérisée si l'auteur s'était acquitté d'au moins quatre amendes forfaitaires pour occupation illicite sur une période de deux ans.

Supprimé également, l'article 9 qui appliquait une peine complémentaire d'interdiction de séjour en cas d'occupation d'un terrain sans titre et en réunion. En revanche, l'article 10, qui étendait les dispositions pénales du texte dans les outre-mer, a été conservé.

Vous le voyez, ce texte a subi...

Mme Françoise Gatel. – Des violences !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – En effet. Cependant, certaines de ses dispositions ont été conservées : la prise en compte de l'évolution du schéma départemental de coopération intercommunale au moment de la révision du schéma d'accueil, l'attribution claire de la compétence de création des aires à l'EPCI et non à la commune, la clarification de la répartition des compétences entre communes et groupements de communes, l'obligation d'information des autorités trois mois avant tout grand rassemblement, la possibilité pour le maire de demander au préfet de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public quand il n'est pas lui-même en mesure de le faire, la possibilité pour les maires de toutes les communes dotées d'une aire d'accueil de prendre des arrêtés d'interdiction de stationnement, le doublement des sanctions pour occupation d'un terrain sans titre et en réunion et l'amende forfaitaire délictuelle.

Certes, nous ne pouvons nous déclarer satisfaits, en particulier à cause de la suppression de l'article 5. Néanmoins, je vous propose d'adopter ce texte sans modification pour que les dispositions restantes soient appliquées le plus rapidement possible.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. C'est un problème infiniment complexe qui suscite chez les maires, mais aussi les propriétaires de terrain privés, du mécontentement et de l'angoisse.

M. Loïc Hervé. – Dans mon département de Haute-Savoie, la situation a de nouveau été particulièrement difficile cet été, marquée par un regain de tension avec les agriculteurs et les chefs d'entreprise. Je partage l'analyse de Mme le rapporteur et la remercie du travail qu'elle a accompli pour fusionner les deux propositions de loi déposées l'an dernier. Nos vingt-quatre amendements adoptés en première lecture ont donné au texte une cohérence d'ensemble que, malheureusement, l'Assemblée nationale n'a pas choisi de conserver. Je suis néanmoins favorable à un vote conforme.

La possibilité pour le maire de toute commune dotée d'une aire d'accueil d'interdire le stationnement des résidences mobiles hors de cette aire est très attendue. Une commune peut se trouver privée de cette possibilité du jour au lendemain à la suite d'une fusion d'EPCI... Je me félicite également de l'extension à l'occupation illicite de terrains de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle : cet instrument, issu de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, permettra de sanctionner de manière plus rapide et efficace tout en soulageant les parquets.

L'adoption de ce texte enverrait donc un signe fort aux magistrats, aux forces de l'ordre et aux élus locaux. En revanche, je partage les regrets du rapporteur sur les dispositions rejetées par l'Assemblée nationale. Il me semble inutile de poursuivre la navette. Prenons ce qui est à prendre, et poursuivons le dialogue avec nos collègues députés dans le cadre d'un nouveau texte.

M. Jean-Luc Fichet. – Je remercie le rapporteur. L'accueil des gens du voyage est un sujet très sensible qui touche toutes les intercommunalités. En Bretagne, les tensions sont peut-être moins exacerbées qu'ailleurs, parce que les communes et les EPCI se sont acquittés de leurs obligations d'accueil.

L'évolution du texte me satisfait : le problème ne se réglera pas par la seule inflation des sanctions. Adoptons une approche plus équilibrée : soucions-nous par exemple de l'accueil des enfants des gens du voyage dans les écoles. L'amende forfaitaire délictuelle me semble une réponse appropriée. Il est également important que l'intercommunalité reste

l'échelon compétent pour la mise en œuvre des obligations d'accueil. Je me félicite de l'obligation de notification, trois mois à l'avance, des grands rassemblements : elle figurait déjà dans les textes de nature réglementaire, mais elle n'était pas respectée. Le doublement des sanctions pour occupation illicite nous laisse plus dubitatifs... Néanmoins, le groupe socialiste et républicain votera ce texte en l'état.

M. Dany Wattebled. – Nous prendrons ce qu'il y a à prendre, avec un regret, celui de n'avoir pu obtenir la possibilité de saisir les véhicules en cas d'occupation illicite – alors que nous l'avons récemment votée pour lutter contre les rodéos urbains. C'est pourtant le seul moyen d'empêcher les invasions telles que celles que nous connaissons chaque année lors de la braderie de Lille : 300 véhicules, des terrains saccagés. Nous sommes à mi-chemin. Je voterai ce texte conforme, mais à regret.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie les auteurs de cette proposition de loi. Elle traite d'un sujet important pour les élus, qui réclame du réalisme et du pragmatisme, non de l'angélisme et de la bien-pensance. Dans mon département d'Ille-et-Vilaine, la situation est préoccupante sur la côte ; des maires ont même été victimes de violences. Merci à Catherine Di Folco de son travail juste et équilibré. Prenons donc ce que nous pouvons prendre.

Cependant, le texte voté par les députés illustre la vision hors sol et idyllique de certains d'entre eux qui ne connaissent pas les problèmes de terrain – alors que les élus, rappelons-le, s'acquittent de leurs obligations d'accueil avec un grand sens des responsabilités.

Mme Maryse Carrère. – Je remercie le rapporteur de sa position de sagesse. Le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale reprend certains amendements du groupe du RDSE. Il était difficile de trouver un équilibre entre la liberté des personnes et le désarroi des maires parfois confrontés à des violences ou à des arrivées intempestives. L'arsenal existant est déjà important : la principale difficulté est de le mettre en œuvre. Le groupe du RDSE votera le texte conforme.

Mme Sophie Joissains. – Je salue à mon tour les auteurs de la proposition de loi et la sagesse de Mme le rapporteur. Il est dommage que le texte ait été quelque peu dégarni, mais le sujet est complexe. Grâce à ce texte, les maires ne subiront plus les conséquences des défaillances de leurs voisins : c'est une belle avancée. Votons-le conforme.

Mme Brigitte Lherbier. – L'attente est grande chez les maires du Nord, surtout au moment de la braderie de Lille, où les gens du voyage convergent, d'autant que de l'autre côté de la frontière, les Belges sont très sévères. Saisir ou immobiliser une résidence mobile est une procédure très lourde... Il y a un véritable sentiment d'impuissance. Tous les pays sont confrontés à ce phénomène, qui va devenir un problème européen. Les autorités communautaires doivent s'en saisir.

Mme Catherine Troendlé. – Le rapporteur a produit un travail remarquable, avec un grand sens du consensus. J'étais initialement défavorable au vote conforme, mais il nous faut des solutions, même minimales. Tel qu'il est, ce texte ne règle pas le problème pour autant. En revenant dans mon département, je n'aurai pas de solution à proposer à tous les drames qui s'y produisent. Nous continuerons le combat pour répondre au désarroi et au malheur des maires.

Mme Françoise Gatel et M. Loïc Hervé. – Très bien !

M. Arnaud de Belenet. – Le groupe La République en Marche salue lui aussi le travail réalisé et soutient le texte pour des raisons semblables à celles indiquées par Loïc Hervé, ce qui me dispense d'y revenir.

M. Philippe Bas, président. – Je me félicite de cette unanimité et m'associe aux compliments adressés à notre rapporteur. Voilà une proposition de loi du Sénat qui nous revient en deuxième lecture : ce n'est pas un miracle, mais c'est assez rare pour être relevé. Une solution est enfin apportée au problème du stationnement illicite des gens du voyage. Il faut aller plus loin, mais ne laissons pas passer cette chance. Le Sénat ne saurait s'enfermer dans une posture du « tout ou rien » qui n'est pas dans sa nature.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je vous remercie de votre compréhension et de votre confiance.

La proposition de loi est adoptée.

La réunion est close à 11 h 30.

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

Jeudi 4 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Examen du projet de rapport

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous concluons aujourd'hui nos travaux. Nous avons entendu 45 personnes dans le cadre de notre commission d'enquête, demandée par le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE). Je remercie tous les membres de la commission pour leur travail, les vice-présidents qui m'ont épaulé pour les 41 auditions et notre rapporteur, Pierre-Yves Collombat, dont je salue l'engagement personnel et la motivation, tant dans le travail d'enquête que dans les propositions.

Après six mois de travaux, notre commission d'enquête se termine aujourd'hui. Demain, je l'espère, nous aurons remis nos travaux et autorisé la publication du rapport, ainsi que de la position personnelle du rapporteur.

Nous avons abouti à un consensus pour que nos travaux débouchent sur deux volumes : un premier reprend les 33 préconisations, un court texte explicatif, les réponses aux questionnaires et les comptes rendus des auditions. Je vous propose d'intituler ce rapport « Préconisations pour une réforme de la haute fonction publique ».

Le deuxième volume serait la position personnelle du rapporteur dont notre commission autoriserait la publication, mais qui n'engagerait que son auteur, et non la commission d'enquête.

Mme Christine Lavarde. – Je vois dans le projet de sommaire qu'il est fait mention du corps des Ponts et Chaussées qui n'existe plus depuis 2007. Le corps est désormais le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La fusion entre les anciens corps relevant du ministère de l'agriculture et du ministère de l'équipement est-elle réelle ou fictive – ce dont j'ai plutôt l'impression ?

Mme Christine Lavarde. – Le corps de gestion est unique depuis 2007, mais il y a toujours deux corps d'inspection, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Un annuaire unique rassemble tous les ingénieurs, mais ceux diplômés avant 2007 sont mentionnés comme ex-Ponts ou ex-GREF (génie rural, eaux et forêts).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – N'existe-t-il pas d'autres organes de gestion des corps, des amicales ?

Mme Christine Lavarde. – L'Union des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (UnIPEF) regroupe tous les membres, quel que soit leur corps d'origine.

M. Vincent Delahaye, président. – Au-delà de l'intitulé, qui sera modifié, quel ordre choisir pour les corps mentionnés ? Nous les avons mentionnés par ordre chronologique de réponse aux questionnaires.

M. Jérôme Bascher. – Cela me paraît adapté.

M. Vincent Delahaye, président. – Cet ordre évite de s'interroger sur d'éventuelles préséances.

Le principe d'une présentation en deux tomes et l'intitulé du rapport, « Préconisations pour une réforme de la haute fonction publique », sont adoptés.

M. Vincent Delahaye, président. – Plusieurs propositions de modification des préconisations nous sont parvenues.

À la préconisation n° 21, Mme Costes et M. Bascher proposent de préciser que l'avis émis lors du retour du fonctionnaire, après examen des fonctions exercées dans le secteur privé, doit être conforme, par similitude avec l'avis conforme donné par la Commission de déontologie pour autoriser un départ.

La proposition n° 1 est adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – M. Bascher propose de cibler plus spécifiquement la préconisation n° 31 sur la fusion de l'IGF et du Contrôle général économique et financier (CGefi).

Mme Christine Lavarde. – Combien de corps seraient sinon concernés ?

M. Jérôme Bascher. – Dans tous les corps, il y a de nombreux grades correspondant au grade d'attaché, de cadre A. Mais prenons garde aux anciennes appellations. Certains corps, qui sembleraient être des corps d'inspection, sont en fait des corps qui administrent, comme celui d'un directeur d'une trésorerie locale, par exemple.

M. Patrice Joly. – Ce n'est pas de même nature...

La proposition n° 2 est adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – À la préconisation n° 13, M. Vallini suggère de réduire la durée maximale des disponibilités à une fois trois ans, et non deux fois trois ans. Nous en avons déjà débattu. Certains d'entre nous auraient souhaité interdire toute possibilité de disponibilité, mais ce n'est pas la position de la majorité de la commission. Deux fois trois ans est une solution satisfaisante.

M. André Vallini. – Même si je suis sensible à cet argument, voyez les récents débats, notamment sur Laurent Olléon, ancien directeur de cabinet, membre de la commission des infractions fiscales du Conseil d'État, qui est désormais recruté dans un cabinet d'avocats fiscalistes américain – qui explique dans une publicité qu'il prodiguera ainsi de meilleurs conseils en défiscalisation...

Comme le disait mon mentor, Louis Mermaz, le Sénat rédige d'excellents rapports, mais on ne sait pas ce qu'ils deviennent ensuite... Il faudrait transformer ce rapport en proposition de loi ; en proposant d'abord des disponibilités d'une fois trois ans, on aboutirait à un consensus sur deux fois trois ans...

M. Jérôme Bascher. – Même si je comprends les arguments de mon collègue, je préfère un parallélisme des formes avec le détachement, qui peut être renouvelé, dans un autre corps ou à l'extérieur.

M. Benoît Huré. – Je comprends également l'esprit de la proposition mais il faut de la visibilité et de la cohérence.

Mme Christine Lavarde. – Qu'en est-il des « disponibilités pour convenance personnelle » ? Sur le site « service-public.fr », ce n'est pas seulement pour aller dans le privé, mais également pour créer une entreprise ou assurer un mandat d'élu local...

M. Vincent Delahaye, président. – La préconisation précise que nous ne souhaitons limiter que la durée des disponibilités pour convenance personnelle « pour occuper un poste dans le secteur privé ».

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je suis favorable à la proposition de M. Vallini. Une partie de la haute fonction publique est dans une situation qui diffère de celle des autres corps. Il faudrait modifier la formulation car le rapport entre le public et le privé n'est pas le même.

M. Vincent Delahaye, président. – La durée actuelle est de dix ans, elle est ramenée à deux fois trois ans. Une majorité de la commission est favorable à cette solution.

La proposition n° 3 n'est pas adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – À la préconisation n° 26, qui prévoit que soient introduits « dans la première partie de la scolarité à l'ENA des stages d'observation sur des postes de catégories A ou B, y compris au sein des collectivités locales et sur différents territoires », Mme Costes souhaiterait qu'ils soient effectués prioritairement dans les territoires ruraux. Cette « priorité » me gêne, mais nous pourrions mentionner ces territoires ruraux, ainsi que les banlieues.

M. Pierre Cuypers. – On pourrait préciser « sur l'ensemble du territoire » ?

M. Vincent Delahaye, président. – Mme Costes ne serait pas satisfaite de cette solution.

M. Jérôme Bascher. – C'est déjà possible à la mairie de Paris. Ce n'est pas révolutionnaire...

M. Patrice Joly. – Soyons audacieux, envoyons les hauts fonctionnaires, durant quelques semaines, sur un territoire rural profond. C'est incroyable de devoir insérer cela dans le rapport, mais le problème est réel.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certains territoires sont peu visités, mais ils dépendent aussi de la haute administration. Ils doivent être mieux connus. On pourrait raffiner encore davantage, avec la haute montagne ou les abîmes profonds ! Mais les deux

zones proposées sont les principales. Lorsqu'ils sont en stage en préfecture, sauf quand le préfet sait de quoi il parle, les énarques ne vont jamais voir les services techniques. Préciser qu'il faut aller dans des territoires avec des difficultés spécifiques ne me paraît pas révolutionnaire mais souhaitable.

M. Pierre Cuypers. – Je suis favorable à la proposition de modification, mais trouve regrettable qu'il faille le faire. Quelle est la durée de ces stages ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Les stages sont actuellement de six mois mais nous proposons de créer un nouveau type de stage.

Mme Maryvonne Blondin. – J'y pense probablement un peu tard, mais combien de femmes sont concernées? Il semble y avoir beaucoup d'entre-soi, de mariages de hauts-fonctionnaires entre eux : cela renforce le microcosme... Certains couples font même carrière ensemble. Quels sont les chiffres ?

M. Vincent Delahaye, président. – Effectivement, cette demande arrive un peu tardivement. Nous savons que le phénomène existe, mais nous ne l'avons pas étudié précisément. Nous ne connaissons pas les raisons exactes des demandes de disponibilité des femmes, ni combien sont concernées. Il semble difficile de rédiger quelque chose à ce stade.

M. Pierre Cuypers. – Cela relève de la vie privée...

Mme Maryvonne Blondin. – Actuellement, toutes les politiques mettent en avant la place des femmes – dont certaines font carrière.

M. Vincent Delahaye, président. – L'ENA a publié en 2018 une étude sur les femmes dans la haute fonction publique ; elle vous sera communiquée.

M. Stéphane Piednoir. – Les études rapprochent les étudiants, il en est de même pour les professeurs !

M. Vincent Delahaye, président. – Je propose donc d'ajouter à la préconisation n° 26 « notamment dans les territoires ruraux et en banlieue ».

Mme Josiane Costes. – Très bien.

La proposition n° 4 est adoptée.

M. Vincent Delahaye, président. – Avez-vous d'autres propositions de modifications ?

M. Victorin Lurel. – Il y a une asymétrie entre la mobilité des administrateurs civils et celle des administrateurs territoriaux. Il est facile de passer de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale, mais pour l'inverse, les dispositions applicables sont trop rigides. J'ai subi cette situation. Rééquilibrions la situation entre les deux fonctions publiques.

M. Vincent Delahaye, président. – La préconisation n° 9 le prévoit.

M. Victorin Lurel. – Nous pourrions rajouter « notamment entre administrateurs civils et territoriaux » ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous avons été obligés de circonscrire le problème, et nous nous sommes concentrés sur la haute voire très haute fonction publique d'État.

M. Victorin Lurel. – Les administrateurs territoriaux sont de catégorie A+.

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout à fait, mais notre rapport se concentre sur la haute fonction publique d'État.

M. Vincent Delahaye, président. – Votre proposition est comprise dans la formulation actuelle, est-il vraiment nécessaire de le préciser ?

M. Victorin Lurel. – C'est nécessaire.

M. Vincent Delahaye, président. – On faciliterait alors le passage des administrateurs territoriaux vers la fonction publique d'État, alors qu'il n'y a pas de problème de départ d'administrateurs territoriaux vers le privé. Notre commission d'enquête s'est centrée sur la haute fonction publique d'État.

M. Victorin Lurel. – Corrigeons l'asymétrie en mentionnant « notamment entre les administrateurs territoriaux et les administrateurs civils ».

M. Patrice Joly. – Préférons « notamment entre la haute fonction publique territoriale et la haute fonction publique d'État ».

M. Benoît Huré. – Nous pourrions remplacer le « notamment » par « y compris ».

M. Vincent Delahaye, président. – Parfait.

La proposition n° 5 est adoptée.

M. Victorin Lurel. – À propos de la préconisation n° 4 sur l'intégration des primes au traitement des fonctionnaires, ces primes sont-elles imposables ?

M. Vincent Delahaye, président. – Oui, elles le sont.

M. Victorin Lurel. – Sont-elles prises en compte pour la retraite ?

M. Vincent Delahaye, président. – Non, c'est là l'évolution que nous proposons.

M. Victorin Lurel. – Sur la préconisation n° 30, le poste de Secrétaire général de l'Autorité de la concurrence est aussi réservé à un conseiller d'État...

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas de la même importance. La préconisation n° 30 fait état de l'influence d'une juridiction sur une autre... Nous nous sommes limités à l'essentiel, car nous serons déjà très critiqués ! Si nous obtenons gain de cause sur la moitié des préconisations, nous pourrions sabler le champagne...

M. André Vallini. – Cette préconisation devra faire l'objet d'un volet normatif, par exemple dans une future proposition de loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, il faudra la préciser.

M. André Vallini. – Il en est de même pour la préconisation n° 32.

M. Vincent Delahaye, président. – Tout à fait. Nous restons dans des considérations générales, reste à préciser la mise en œuvre.

L'ensemble des préconisations, ainsi modifiées, sont adoptées.

La commission d'enquête adopte le rapport à l'unanimité.

M. Vincent Delahaye, président. – Conformément aux règles applicables aux commissions d'enquête, je vous propose d'autoriser la publication des documents qui nous ont été transmis comme réponse à notre questionnaire adressé aux grands corps, le compte-rendu de nos auditions et réunions, y compris celle-ci, et le texte rédigé par notre rapporteur qui paraîtra à la suite du rapport comme sa position personnelle.

La commission d'enquête autorise à l'unanimité la publication des documents annexés et de la position personnelle du rapporteur.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous propose d'autoriser le secrétariat à procéder aux modifications de forme nécessaires à la publication.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 h 15.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR
ORDONNANCE LES MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU
ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE**

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de M. Ladislas Poniatoski, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Réunion constitutive

M. Ladislas Poniatoski, président d'âge. – En ma qualité de président d'âge et pour avoir appartenu à de nombreuses commissions de diverses natures, je me permets de vous inviter, mes chers collègues à participer pleinement aux travaux de notre commission spéciale, dont les délais apparaissent fort contraints puisque la séance publique devrait être fixée au 6 novembre.

Ma tâche se limitant à faire élire notre président, je vous indique n'avoir reçu, pour exercer cette fonction, que la candidature de notre collègue Jean Bizet. Je vous propose, en conséquence, si vous en êtes d'accord et si aucun autre candidat ne se manifeste, de voter à main levée.

La commission spéciale procède à la désignation de son président, M. Jean Bizet.

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez. Comme l'a indiqué Ladislas Poniatoski, notre calendrier de travail s'annonce particulièrement serré. La présente commission spéciale s'inscrit dans le prolongement des travaux du groupe de suivi sur le Brexit, que je préside avec notre collègue Christian Cambon, qui se poursuivront jusqu'au 29 mars 2019, voire au 31 décembre 2020. Il est composé de vingt sénateurs, répartis à parts égales entre la commission des affaires étrangères et la commission des affaires européennes.

Nous devons procéder à la désignation, à la proportionnelle des groupes politiques, des membres du bureau, composé de dix vice-présidents et de trois secrétaires, ainsi qu'à la nomination du rapporteur.

La commission spéciale procède à la désignation des autres membres de son bureau : MM. Charles Guené et Ronan Le Gleut, Mmes Fabienne Keller et Gisèle Jourda, M. Jean-Marc Todeschini, Mme Anne-Catherine Loisier, M. Eric Bocquet, Mme Françoise Laborde, M. André Gattolin et Mme Colette Mélot, vice-présidents, et MM. Hugues Saury, Didier Marie et Philippe Bonnecarrère, secrétaires.

La commission spéciale procède à la désignation de son rapporteur, M. Ladislas Poniatoski.

Un calendrier prévisionnel des travaux vous sera très prochainement adressé. Outre les réunions de la commission spéciale, le rapporteur organisera des auditions, auxquelles les commissaires seront conviés. Les délais, comme évoqué précédemment, sont fort contraints, puisque le rapport sera examiné le 30 octobre pour une séance publique qui devrait fixée au 6 novembre.

Je précise à notre collègue Jean-Michel Houllégatte, ancien maire de Cherbourg, que le sujet des corridors maritimes n'est pas traité par le projet de loi d'habilitation. Il sera en revanche évoqué dans le cadre du groupe de suivi. Les ports de la façade atlantique française ne peuvent en effet accepter la provocation que constituent les propositions relatives aux ports belges et néerlandais !

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Les transports aériens ne sont pas non plus concernés par le texte car le sujet relève de la Commission européenne. Pour autant, en l'absence d'accord sur le Brexit, les avions britanniques ne pourront plus atterrir sur le sol européen...

Le 18 octobre se tiendra le sommet de Bruxelles. Nous en saurons alors davantage sur les chances d'aboutir à un accord. Notre commission spéciale devra toutefois travailler en fonction des deux hypothèses en présence. Le champ de l'habilitation porte essentiellement sur le transport de marchandises, les règles applicables aux visas, les douanes, ainsi que sur la situation des Français résidant au Royaume-Uni et des Anglais vivant sur le sol français. Si un accord semble plausible sur 85 % des sujets, les 15 % restants, notamment la question de la frontière irlandaise, s'avèrent fort complexes. De fait, nous attendions beaucoup du sommet de Salzbourg, qui s'est soldé par un échec...

M. Jean Bizet, président. – En l'absence de position tangible la semaine prochaine à Bruxelles, un autre rendez-vous sera fixé à la mi-novembre.

M. Éric Bocquet. – Si les corridors maritimes ne sont pas concernés par le projet de loi, quel est l'intérêt de prévoir l'audition de représentants du port du Havre ?

M. Jean Bizet, président. – Les sujets portuaires abordés par le texte sont nombreux et concernent aussi bien les contrôles sanitaires que les douanes. Les ministères n'ont d'ailleurs peut-être pas réalisé un inventaire complet des difficultés envisageables. Les aires de stationnement, qui devront être installées sans délai et, partant, en prenant quelques libertés avec le code de l'urbanisme, représentent également un sujet brûlant. Imaginez que deux minutes d'examen des documents présentés par chaque chauffeur routier crée, selon les prévisions, jusqu'à vingt-sept kilomètres d'embouteillages aux abords des ports !

Mme Fabienne Keller. – J'ai récemment participé à la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins. Vous trouverez dans notre rapport un développement relatif au Brexit. Avez-vous, monsieur le président, réalisé un inventaire des travaux réalisés par d'autres instances sénatoriales sur le sujet ?

M. Jean Bizet, président. – Nous pouvons effectivement nous renseigner. Cependant, le projet de loi ne comporte aucune mesure d'habilitation relative aux médicaments.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Je crois savoir que la Commission européenne travaille sur le sujet. Londres a d'ailleurs demandé aux laboratoires et aux

établissements de santé de prévoir des stocks de produits dans la perspective d'une éventuelle pénurie suivant le Brexit.

Mme Fabienne Keller. – Sommes-nous tenus par le périmètre fixé par le projet de loi ou est-il envisageable d'utiliser ce véhicule pour faire état de nos inquiétudes et anticiper les difficultés ?

M. Jean Bizet, président. – Les travaux de notre commission spéciale sont encadrés par le champ de l'habilitation mais d'autres sujets pourront être traités par le groupe de suivi précédemment évoqué.

M. Jean Louis Masson. – S'il nous est interdit de modifier le texte qui nous est soumis, pourquoi l'examiner ?

M. Jean Bizet, président. – Il nous est permis de préciser des dispositions, à défaut de pouvoir en ajouter.

M. Ladislas Poniatowski. – Absolument. J'ai souvenir que mon premier texte au Sénat en tant que rapporteur était un projet de loi de ratification de cent-dix ordonnances ! De tous temps, cette pratique, qui ne plait légitimement guère aux parlementaires, a existé. Elle permet de prendre des mesures dans l'urgence, ce qui semble nécessaire s'agissant du Brexit.

Le rapporteur que je suis depuis quelques minutes exprimera un léger regret. Celui-ci ne vise pas le Gouvernement mais les Anglais eux-mêmes, à l'origine de la décision du Brexit et des tergiversations des différents partis outre-Manche. Pour aider les Français qui étudient, vivent ou travaillent là-bas, ou à l'inverse les Anglais installés chez nous, pour faire face aux changements concrets qui se produiront entre le 29 mars 2019 et le 31 décembre 2020, des ordonnances devront être prises.

M. Jean Louis Masson. – Je ne peux cautionner ces propos et laisser dire que les Anglais sont responsables ! Ils ont exprimé leur volonté, souveraine, de sortir de l'Union européenne. Les difficultés actuelles, relatives à l'Irlande du Nord par exemple, sont davantage le fait de l'Union européenne que celui des Anglais ! Si la France avait exprimé le désir de sortir, accepterions-nous que l'on nous le permette à la condition de créer une frontière entre l'Alsace-Lorraine et le reste de la France ? Non !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je me suis mal exprimé. J'ai de l'expérience, mais je parle manifestement très mal le français... Je n'exprimais pas un avis sur le vote du Brexit, qui ne nous concerne aucunement, mais sur ses conséquences pratiques.

M. Jean Bizet, président. – Je comprends votre frustration, Monsieur Masson. Vous pourrez préciser certaines choses dans ce texte, réduire par exemple le champ des ordonnances, mais rien y ajouter.

M. Jean Louis Masson. – Nous pourrions donc supprimer des articles ?

M. Jean Bizet. – Je vous le confirme. Merci à tous.

La réunion est close à 17 h 35.

**COMMISSION SPECIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANSPOSITIONS DE
DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS**

Mercredi 10 octobre 2018

- Présidence de Mme Anne-Marie Bertrand, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Réunion constitutive

Mme Anne-Marie Bertrand, présidente d'âge. – Lecture a été donnée en séance publique de la composition de la commission spéciale sur le projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français. Nous allons donc procéder à la constitution de notre commission spéciale.

Conformément au règlement du Sénat, nous allons tout d'abord désigner le président de la commission. Le groupe Les Républicains propose la candidature de M. René Danesi, qui a récemment présenté un rapport sur la sur-transposition, à l'issue d'une consultation des entreprises organisée par la commission des affaires européennes et la délégation sénatoriale aux entreprises.

Y a-t-il une opposition ? Je n'en vois pas.

M. René Danesi est désigné président.

- Présidence de M. René Danesi, président -

M. René Danesi, président. – Je vous remercie d'avoir bien voulu me charger de présider notre commission spéciale.

Avec le projet de loi portant suppression de sur-transpositions, il s'agit d'essayer de commencer à faire marche arrière dans le domaine des normes. Notre commission devra travailler très rapidement, le projet de loi, qui a été déposé en premier au Sénat, devant être discuté en procédure accélérée.

La commission des affaires européennes et la délégation aux entreprises avaient présenté le 28 juin dernier un rapport sur la sur-transposition du droit européen en droit français. La prise de conscience s'est faite que, à force d'accumuler les normes – toujours pour d'excellentes raisons ! –, on finit par en arriver à une situation de blocage. Notre travail portait spécifiquement sur les entreprises. Le champ du projet de loi s'étend, lui, jusqu'à la culture.

Le texte devrait être examiné en séance publique le 6 novembre prochain. Ces délais contraints ne nous permettront pas de procéder à un grand nombre d'auditions. De même, je ne puis que vous recommander de faire preuve de prudence en déposant vos amendements, au risque de faire chavirer cette première barque. Rien ne s'opposera, une fois que ce texte aura été traduit dans le droit positif, à ce que le Sénat continue de travailler sur ce

sujet. Nous avons d'ailleurs prévu de déposer une proposition de loi, mais le Gouvernement nous a pris de vitesse. Nous ne nous en plaignons pas du tout.

Nous allons maintenant procéder à la désignation du bureau de notre commission spéciale, en commençant par les dix vice-présidents.

Conformément à l'article 13 de notre règlement, selon le principe de la représentation proportionnelle et en tenant compte de la représentation déjà acquise au groupe Les Républicains pour le poste de président, nous devons désigner : trois vice-présidents du groupe Les Républicains ; deux du groupe Socialiste et républicain ; un du groupe Union centriste ; un du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) ; un du groupe La République en marche ; un du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) et un du groupe Les Indépendants – République et territoires.

Pour le groupe Les Républicains, j'ai reçu les candidatures de M. Pascal Allizard, M. André Reichardt et Mme Catherine Di Folco ; pour le groupe Socialiste et républicain, celles de M. Rachid Temal et Mme Laurence Harribey ; pour le groupe Union centriste, celle de M. Jean-Paul Prince ; pour le groupe du RDSE, celle de M. Franck Menonville ; pour le groupe La République en marche, celle de M. Alain Richard ; pour le groupe CRCE, celle de M. Guillaume Gontard ; pour le groupe Les Indépendants – République et territoires, celle de M. Jean-Pierre Decool. Ils sont désignés vice-présidents.

Venons-en aux trois secrétaires. Sont candidats : Mme Marta de Cidrac, pour le groupe Les Républicains ; M. Henri Cabanel, pour le groupe Socialiste et républicain ; M. Jean-Marie Mizzon, pour le groupe Union centriste. Ils sont désignés secrétaires.

Le bureau est donc ainsi constitué.

Nous allons maintenant désigner deux rapporteurs. Sont candidats : M. Didier Mandelli, pour le groupe Les Républicains, M. Olivier Cadic, pour le groupe Union centriste. Ils sont désignés rapporteurs.

Les deux rapporteurs se sont mis d'accord pour diviser le texte en deux « paquets ».

Le chapitre I, intitulé Économie et finances, qui compte treize articles, comprend des dispositions sur la consommation, le droit des sociétés, la commande publique, les communications électroniques ainsi que des dispositions financières. Il serait confié à M. Olivier Cadic. Le second rassemblerait les chapitres II, III et IV, soit treize articles relatifs à l'environnement et aux transports ferroviaires, sujets que connaît bien notre collègue Didier Mandelli en sa qualité de membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. M. Didier Mandelli a bien voulu se charger également du volet « Culture » du texte.

J'en viens au calendrier de nos travaux, lequel est très serré. La prochaine Conférence des présidents, qui se tiendra le 17 octobre, devrait inscrire l'examen du texte en séance publique le 6 novembre. Je vous propose donc d'entendre la ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, Mme Nathalie Loiseau, le mercredi 24 octobre, à 15 heures.

L'examen des propositions de nos rapporteurs interviendrait le 30 octobre à 18 heures, après les questions au Gouvernement, celui des amendements extérieurs le

6 novembre à 15 heures, avant l'examen en séance publique. Dans les deux cas, le délai limite de dépôt des amendements sera fixé la veille à 12 heures.

M. Alain Richard. – Lorsque les textes sont examinés un mardi, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au vendredi précédent.

M. René Danesi, président. – Les éléments que je viens de vous indiquer sont sous réserve d'une confirmation par écrit. Mais il paraît effectivement possible de fixer le délai limite pour le dépôt des amendements en commission le vendredi précédent à 12 heures.

Un dernier point, important : la procédure à suivre. Le président du groupe Les Républicains, Bruno Retailleau, a demandé par écrit au président du Sénat que le projet de loi soit partiellement examiné dans le cadre de la législation en commission. Cela concernerait certains articles très techniques du texte. Je rappelle que, pour cette procédure, la réunion se tient dans une salle adaptée à la retransmission, en présence du ministre, et que tous nos collègues peuvent y participer.

La décision reviendra à la Conférence des présidents du 17 octobre.

M. Alain Richard. – Je suis très favorable à cette formule. Mais il faudra prévoir une séance de commission législative avant le 6 novembre. En outre, les amendements relatifs aux articles choisis, par la Conférence des présidents, pour être traités dans le cadre de la procédure de législation en commission devront être déposés antérieurement à cette réunion. Nous ne pouvons pas tenir, le 30 octobre, une réunion d'audition des rapporteurs et une séance législative.

M. Didier Marie. – Effectivement, nous ne pourrions pas faire les deux, car la présentation du rapport et le débat qui suivra prendront un certain temps. Or nous risquons de rencontrer une difficulté d'agenda entre le 30 octobre et le 6 novembre...

M. Alain Richard. – Il reste le mercredi 31 octobre.

M. Jean Bizet. – Un débat de contrôle sur le préjudice représenté, pour les entreprises françaises, par la sur-transposition du droit européen en droit interne est déjà prévu le 31 octobre, à 14 heures 30.

M. René Danesi, président. – Nous allons trouver une solution afin que, le 6 novembre, aucun collègue n'ait à se plaindre d'un travail réalisé précipitamment. Il vaudrait mieux que l'exercice soit réussi sur le fond, comme sur la forme.

Si vous en êtes d'accord, mes chers collègues, nous examinerons donc certains articles selon la législation en commission.

Sur le principe de la mise en œuvre de la procédure d'examen en commission partielle, y a-t-il des oppositions ?...

Je n'en vois pas.

Selon mon analyse et celle des services, une dizaine d'articles sur les 27 que contient le texte pourraient, sans difficulté, faire l'objet d'une telle procédure. Je vous en enverrai la liste dès demain.

M. Jean Bizet. – Ce texte est très important, mais je rappelle également que, selon le nouveau règlement du Sénat, la commission des affaires européennes surveille désormais toute éventualité de sur-transposition lors de l'examen de projet ou proposition de loi de transposition de textes européens. Je souhaite que ce dispositif expérimental perdure.

La réunion est close à 18 heures 35.

Jeudi 11 octobre 2018

- Présidence de M. René Danesi, Président -

La réunion est ouverte à 16 heures 20.

Réunion du Bureau

M. René Danesi, président. – Je vous ai convoqués en urgence pour nommer un nouveau rapporteur sur les chapitres II à IV du projet de loi en remplacement de notre collègue M. Didier Mandelli désigné hier lors de notre réunion constitutive. M. Mandelli s'est en effet rendu compte que des impératifs de calendrier l'empêcheraient de mener à bien cette tâche. Le groupe Les Républicains propose la candidature de Mme Marta de Cidrac pour le remplacer, M. Mandelli devenant secrétaire de notre commission spéciale, en remplacement de Mme de Cidrac ainsi nommée rapporteure.

M. Didier Mandelli. – Je vous présente mes excuses pour cette réunion organisée en urgence en raison de ma décision de démissionner de la fonction de rapporteur que vous m'avez confiée hier. Il se trouve que lorsque j'ai accepté cette responsabilité je ne connaissais pas la date de l'examen du projet de loi en séance publique. Or le 6 novembre j'ai un engagement familial pris depuis longtemps et auquel je ne peux me soustraire. J'ai eu connaissance de cette échéance hier soir et, dès ce matin, après réflexion, je suis allé voir les responsables de mon groupe. J'aurais pu faire le travail jusqu'au 5 au soir et demander à un collègue de me remplacer dans l'hémicycle, mais je trouvais plus cohérent, juste et honnête qu'un autre rapporteur soit désigné dès maintenant. Je remercie ma collègue Marta de Cidrac d'avoir accepté dès ce matin de me remplacer à cette fonction. Je vous réitère mes excuses pour avoir provoqué cette réunion en urgence et vous remercie pour votre présence et votre compréhension.

M. René Danesi, président. – Bien entendu lorsqu'il y a un impératif familial il prime sur tout le reste. Je remercie Mme de Cidrac d'avoir accepté cette fonction de rapporteure. Quelqu'un souhaite-t-il faire une observation ?

M. Franck Menonville. – Nous prenons acte de ce changement.

M. René Danesi, président. – Mme de Cidrac est donc désignée comme rapporteure pour les chapitres II à IV du projet de loi et M. Mandelli est nommé secrétaire du Bureau en remplacement de Mme de Cidrac.

La réunion est close à 16 heures 25.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES
ENTREPRISES**

Jeudi 11 octobre 2018

- Présidence de M. Jean-Louis Tourenne, président d'âge -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Constitution du bureau

M. Jean-Louis Tourenne, président d'âge. – Il me revient, en qualité de doyen d'âge, d'ouvrir la première réunion de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte). Le texte a été adopté ce mardi 9 octobre par l'Assemblée nationale et transmis à notre assemblée. Selon l'usage, le bureau de la commission spéciale est constitué de quatorze membres désignés à la proportionnelle des groupes, soit un président, dix vice-présidents et trois secrétaires. Je vous propose de procéder à la désignation du président. Je suis saisi d'une unique candidature, celle de Mme Catherine Fournier.

Mme Catherine Fournier est élue présidente.

- présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

Mme Catherine Fournier, présidente. – Merci à tous de m'avoir confié cette présidence.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, la suite de l'élection du bureau de notre commission, permettez-moi de vous rappeler quelques éléments de calendrier. Le texte adopté par l'Assemblée nationale ce mardi ayant été transmis au Sénat, nous nous constituons sous la forme de commission spéciale, sans passer par la phase de groupe de travail préfiguratif.

Pour l'inscription du texte à l'ordre du jour du Sénat et la fixation de nos réunions de commission pour l'adoption de son texte et des amendements de séance, nous sommes encore dans le flou. Trois hypothèses sont retenues à ce stade : un passage en séance les semaines du 21 et du 28 janvier, ce qui implique une réunion en commission soit le 20 décembre, soit le 7 janvier, la réunion consacrée aux amendements de séance ayant lieu la semaine du 14 janvier. Deuxième hypothèse : un passage en séance les semaines du 4 et du 11 février, ce qui veut dire une réunion en commission la semaine du 21 janvier, les amendements de séance étant examinés la semaine du 28 janvier.

Enfin, nous pourrions examiner le texte en séance les semaines du 28 janvier et du 4 février, ce qui suppose d'examiner le texte de la commission la semaine du 14 janvier, et les amendements de séance la semaine du 21 janvier. Cette dernière hypothèse, moins inconfortable, a notre préférence.

Compte tenu de ces délais et surtout des travaux en séance publique comme au sein des commissions permanentes auxquelles nous appartenons, nous aurons un nombre limité d'auditions en réunion plénière, mais les auditions des rapporteurs seront sans doute

ouvertes à tous leurs collègues. Nous aurons davantage d'informations à l'issue de la conférence des présidents du 17 octobre.

Je vous propose de passer à la nomination des vice-présidents et des secrétaires. La règle qui s'applique est celle des commissions permanentes. En conséquence, le nombre de vice-présidents est de dix et le nombre de secrétaires de trois : quatre vice-présidents et un secrétaire pour le groupe LR, deux vice-présidents et un secrétaire pour le groupe socialiste, un secrétaire pour le groupe UC, un vice-président pour le groupe CRCE, un vice-président pour le groupe RDSE, un vice-président pour le groupe LaREM, un vice-président pour le groupe Les Indépendants.

La commission spéciale procède à l'élection des autres membres de son bureau : Mmes Anne Chain-Larché, Christine Lavarde, MM. Philippe Dominati, Dominique De Legge, Mme Frédérique Espagnac, MM. Bernard Lalande, Jean-Marc Gabouty, Fabien Gay, Richard Yung et Emmanuel Capus sont élus vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Vogel, Jean-Louis Tourenne et Pierre Louault sont élus secrétaires.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Aux fonctions de rapporteur, j'ai reçu les candidatures de Mme Élisabeth Lamure, ainsi que de MM. Jean-François Husson et Michel Canevet.

Mme Élisabeth Lamure, M. Jean-François Husson et M. Michel Canevet sont élus rapporteurs.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Le projet de loi initial comportait 73 articles, touchant à des domaines très variés. Les débats à l'Assemblée nationale ont ajouté 123 articles additionnels et élargi le périmètre du texte. Aussi nos trois rapporteurs ont-ils besoin de temps pour se répartir la tâche. Je vous propose de réunir le bureau la semaine prochaine afin qu'ils nous présentent les choix qu'ils auront arrêtés, ainsi qu'une première liste d'auditions en séance plénière sur la base de deux demi-journées.

Ainsi que nous l'évoquions ce matin avec la présidente de la Délégation aux entreprises, Mme Élisabeth Lamure, ce texte, en procédure accélérée, est très attendu. Ses 195 articles comportent encore de nombreuses habilitations à légiférer par ordonnance, et les nombreux articles additionnels n'ont bien sûr fait l'objet d'aucune étude d'impact...

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – La Délégation aux entreprises partage ce constat... Le texte s'est élargi à de nombreux sujets connexes, voire à des cavaliers, mais alors que les TPE et les PME ne sont pas aidées pour le passage au numérique, ni pour le développement à l'international, rien n'est prévu ici. Nous y pourrions.

M. Michel Canevet, rapporteur. – Je n'ai pas de commentaire particulier à ce stade : il faut nous mettre au travail !

M. Jean-Marc Gabouty. – Quand pensez-vous organiser les auditions ?

Mme Catherine Fournier, présidente. – Les trois rapporteurs organiseront leur programme d'auditions-rapporteur d'ici le 16 octobre - ces auditions seront ouvertes uniquement aux membres de la commission spéciale. Puis les auditions plénières pourraient avoir lieu le 25 octobre au matin, voire de 14 à 15 heures, et le 7 novembre entre 14 h 30 et 19 heures. Les dates des auditions-rapporteur vous seront communiquées après la réunion du bureau le 16 octobre.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – J’espère que les dates prévues, du 4 au 16 février, seront maintenues, afin que le texte, et le Sénat, bénéficient d’une bonne visibilité. Nous devons pouvoir également poursuivre d’autres travaux. Ce serait donc une bonne chose que la fin de l’année soit dégagée. Choisir des semaines propices est indispensable, si nous voulons marquer de notre empreinte un projet de loi d’ampleur, qui dépasse les clivages entre nos sensibilités respectives.

Nous n’avons pas la main, certes, mais le président du Sénat est attaché au respect du calendrier. Quoi qu’il en soit, nous nous adapterons. Mais plus tôt nous nous organiserons, plus les sénateurs seront nombreux, et plus la marque du Sénat sera forte.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Les mois d’octobre et novembre seront très chargés... Je relaierai notre message à la Conférence des présidents, j’espère que nous serons entendus.

M. Michel Canevet, rapporteur. – C’est souhaitable, d’autant que le texte a été considérablement enrichi à l’Assemblée nationale.

Mme Catherine Fournier, présidente. – Mardi prochain, les rapporteurs nous feront part de la répartition qu’ils auront retenue, et nous pourrons vous en dire plus sur les auditions plénières.

M. Bernard Lalande. – Le projet de loi comporte une attaque en règle contre la profession des commissaires-priseurs, comme en ont connu les professions de notaire ou d’huissier précédemment. Nous ne saurions débattre sans avoir entendu le président de la compagnie des commissaires-priseurs : ceux-ci sont mis en danger !

M. Jacques Genest. – Quelques articles touchent aussi la gouvernance de la Caisse des dépôts. Il convient d’auditionner le directeur général de la CDC.

M. Michel Canevet, rapporteur. – En invitant nos représentants à sa commission de surveillance...

M. Jacques Genest. – Présent !

Mme Catherine Fournier, présidente. – Il nous reste à entamer nos travaux.

La réunion est close à 14 h 30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 16 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 16 octobre 2018

à 14 h 15

Salle n° 216

- Examen des amendements déposés sur le texte n° 721 (2017-2018) élaboré par la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 17 octobre 2018

à 9 h 15

Salle René Monory

à 9 h 15 :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les textes suivants :

- . projet de loi n° 616 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine relatif à la mobilité des jeunes (M. Michel Boutant, rapporteur) ;
- . projet de loi n° 704 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteure).

à 9 h 30 :

- Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2019.

à 10 h 45 :

- Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2019.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 611 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, en remplacement de M. Olivier Cadic.

à 18 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Commission des affaires sociales

Mercredi 17 octobre 2018

à 8 h 30

Salle n° 213

à 8 h 30 :

- Examen du rapport de Mme Cathy Apourceau-Poly et du texte de la commission sur la proposition de loi de Mme Laurence Cohen et plusieurs de ses collègues portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (n° 434, 2017-2018).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 15 octobre 2018 à 12 heures

à 9 h 30 :

- Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

à 11 heures :

- Audition de Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration, et de M. Vincent Mazauric, directeur général, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 17 octobre 2018

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Nathalie Mons, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO).

- Communication de M. Jean-Raymond Hugonet sur le Pass Culture.

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Conseil supérieur de l'Agence France Presse (AFP) (un siège à pourvoir).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 17 octobre 2018

à 9 h 15

Salle Clemenceau

- Communication du Président Hervé Maurey sur le déplacement d'une délégation de la commission au Japon.

à 10 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Julien Denormandie, Secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires, sur l'aménagement numérique du territoire.

Commission des finances

Mercredi 17 octobre 2018

à 9 heures

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

- PLF 2019 – Examen du rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur la mission « Investissements d'avenir » (et communication sur son contrôle budgétaire sur les avances remboursables dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir).

- PLF 2019 – Examen du rapport de Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État » (et article 77), le compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » et les comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux »

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Michel Canevet, rapporteur spécial, sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

- Contrôle budgétaire – Communication de Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale, sur les outils financiers permettant d'optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 17 octobre 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 744 (2017-2018) relative à l'élection des sénateurs, présentée par M. André Gattolin et plusieurs de ses collègues.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution n° 24 (2018-2019) tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France, présentée par M. Patrick Kanner et plusieurs de ses collègues.

- Examen du rapport de Mme Catherine Troendlé et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 575 (2017-2018) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 15 octobre 2018, à 12 heures

- Examen du rapport pour avis de M. Christophe-André Frassa sur la proposition de loi n° 30 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (titre I er et titre IV), auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 15 octobre 2018, à 12 heures.

- Examen du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 29 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 15 octobre 2018, à 12 heures.

- Examen du rapport d'information sur le vote électronique (rapporteurs : Mme Jacky Deromedi et M. Yves Détraigne).

Commission des affaires européennes

Jeudi 18 octobre 2018

à 8 h 30

Salle A120

- Espace Schengen : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de MM. André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Olivier Henno.

- Union européenne et réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : communication de M. Jean Bizet.

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Mardi 16 octobre 2018

à 14 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo

à 14 heures :

Audition sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes de M. Jacques Gounon, président-directeur-général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué D'haropa (Ports de Paris Seine Normandie) et M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des Transports et logistiques de France (TLF).

à 15 h 30 :

- Audition sur les conséquences du Brexit sur les services financiers de MM. Robert Ophele, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), Benoît de la Chapelle-Bizot, directeur général délégué de la Fédération bancaire française (FBF) et Arnaud de Bresson, délégué général et Alain Pithon, secrétaire général de Paris-Europlace.