

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	767
• <i>Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie - Table ronde.....</i>	<i>767</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	769
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Philippe Lavigne, chef d'état-major de l'armée de l'air (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>769</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>769</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>769</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	771
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites.....</i>	<i>771</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)</i>	<i>784</i>
• <i>Proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants – Examen des amendements de séance au texte de la commission</i>	<i>791</i>
• <i>Proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés – Examen des amendements de séance....</i>	<i>796</i>
• <i>Audition de Mme Claire Compagnon, candidate à son renouvellement pour la fonction de présidente du conseil d'administration de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).....</i>	<i>796</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	803
• <i>Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation</i>	<i>803</i>
• <i>Proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans - Audition conjointe</i>	<i>815</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>828</i>

- *Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports*..... 834

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 851

- *Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie - Table ronde*..... 851
- *Nominations de rapporteurs*..... 871

COMMISSION DES FINANCES..... 873

- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial* 873
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Investissements d'avenir » (et communication sur son contrôle budgétaire sur les avances remboursables dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir) - Examen du rapport spécial* 879
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Remboursements et dégrèvements » (et communication sur le contrôle budgétaire sur la typologie des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)) – Examen du rapport spécial*..... 884
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Participation de la France au budget de l'Union européenne (article 37) – Examen du rapport spécial*..... 891
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Examen du rapport spécial* 895

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 903

- *Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs – Examen des amendements au texte de la commission*..... 903
- *Proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites – Examen des amendements au texte de la commission*..... 907
- *Proposition de loi relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours - Procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission* 911
- *Mission d'information sur le vote électronique - Examen du rapport d'information*..... 919

COMMISSION SPECIALE 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 927

- *Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics*..... 927

- *Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre déléguée aux affaires européennes.....* 935

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANSPOSITIONS DE DIRECTIVES
EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS.....** 947

- *Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires
étrangères, chargée des affaires européennes* 947

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29 OCTOBRE ET A VENIR
.....** 961

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente de la commission des affaires économiques et de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie - Table ronde

Le compte rendu de cette réunion est disponible à la rubrique de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

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 11h50.

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

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Philippe Lavigne,
chef d'état-major de l'armée de l'air (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de M. Jean-Paul Bodin,
secrétaire général pour l'administration (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Projet de loi de finances pour 2019 - Audition du Général Richard Lizurey,
directeur général de la gendarmerie nationale (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 13 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 24 octobre 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 8 h 35.***Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites**

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons ce matin M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites, pour sa première audition devant notre commission depuis sa nomination il y a un an.

Après six mois de concertation, vous avez communiqué, monsieur le haut-commissaire, sur les grandes lignes de la réforme le 10 octobre dernier. La réforme des retraites est un sujet sensible pour nombre de nos concitoyens. Aussi, chacune des annonces du Gouvernement est scrutée avec la plus grande attention et peut susciter de vives réactions, comme nous l'avons observé pour les pensions de réversion. Nous comprenons donc parfaitement que la préparation de la réforme fasse l'objet de précautions particulières. Pour autant, à lire les réactions des partenaires sociaux, certains, dont les parlementaires que nous sommes, sont « restés sur leur faim ». La présente audition vise, dans la mesure du possible, à préciser certains points.

Pour ma part, je m'interroge sur la façon dont il faut comprendre vos annonces, monsieur le haut-commissaire, concernant la transition entre l'ancien et le nouveau système : s'agit-il d'arrêter les comptes et de liquider la partie de carrière cotisée avant la réforme selon les règles actuelles et d'ouvrir une deuxième partie de carrière cotisée selon les nouvelles règles ? Ou envisagez-vous de convertir en points les trimestres déjà cotisés et de liquider l'ensemble de la carrière selon les nouvelles règles ? Quel serait, enfin, le calendrier d'examen du texte ?

M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites. – Je comprends votre impatience, qui est parfaitement légitime. Néanmoins, s'agissant de la mise en place d'un système universel et non d'une simple réforme des retraites, notre méthode consiste d'abord à engager un dialogue constructif avant d'aboutir à l'élaboration d'un texte ficelé, qui sera examiné en 2019. Pour cela, nous avons séquencé l'année en six périodes : la première a consisté à réfléchir au schéma que nous voulons mettre en place, à écouter les interrogations des uns et des autres, à susciter des débats et, lors de la réunion unilatérale du 10 octobre, à en tirer des conclusions. Poser des affirmations avant que le dialogue ne s'engage est contraire à notre méthode. C'est pourquoi, alors que nous avons entamé hier avec les partenaires sociaux un dialogue qui devrait se poursuivre durant toute la semaine, vos suggestions seront examinées en vue de fixer le calendrier et le rythme des thèmes à aborder.

Deux questions principales sont posées. Elles ont d'ailleurs été également posées par les observateurs européens.

En premier lieu, bien que la situation des personnes âgées et des retraités soit l'une des meilleures au sein de l'OCDE, le système est quasiment à l'équilibre. Pourquoi est-

il nécessaire de mettre en place un système universel ? Nous avons décidé de nous laisser de nouveau emporter par le souffle de l'histoire, qui est apparu en 1945 : à cette époque, MM. Croizat, Parodi et Laroque ont mis en place l'universalité des droits, mais la société française était fragmentée et le principe de l'universalité des régimes pour tous les travailleurs s'est heurté au refus de certaines catégories professionnelles. Dans les faits, cela a abouti au maintien, par les ordonnances de 1945 et 1946, de régimes dérogatoires, qui devaient être transitoires. En outre, une loi ayant été votée sur la généralisation de la sécurité sociale, une autre loi a été votée en 1945 pour la défaire.

Le Président de la République a posé la vraie question : dans un monde de « l'inconnaissable », alors que s'affrontent des thèses entre les « techno-optimistes » et les « techno-pessimistes » concernant la croissance économique, la part salariale et la robotisation du travail qui atteint les 42 %, les incitations financières aux familles pauvres ou l'appel à la classe moyenne, et à un moment où les frontières entre les métiers, notamment dans le domaine médical, sont en passe d'être abolies, il est irresponsable de laisser entendre que la solidité de la retraite de chacun passera par la solidité de sa profession. Désormais, nos jeunes effectueront plusieurs métiers au cours de leur vie – une quinzaine selon certains ; c'est pourquoi un système universel permettant d'accompagner les différents parcours professionnels devenait essentiel.

En second lieu, nos concitoyens ont vivement réclamé que la retraite soit le reflet du travail fourni par chacun au cours de sa vie professionnelle et qu'elle soit équitable pour tous.

L'une des forces du régime universel est d'être lisible, juste, solide financièrement, et d'instaurer des règles de grande convergence concernant les taux ou les assiettes des cotisations : ainsi, les salariés du privé comme les fonctionnaires cotiseront sur la totalité de leur salaire, primes comprises, mais certaines spécificités seront prises en compte. En définitive, nous proposons un système comme réponse à un projet de société. À ce sujet, je vous remercie, monsieur le président, d'avoir organisé un déplacement auquel j'ai participé en Suède, en Italie, en Allemagne. J'ai rapidement eu la perception que tout projet de retraite devait correspondre à l'ADN et au projet politique du pays concerné. En Suède, chacun doit trouver son épanouissement au travail, d'où l'ergonomie, l'augmentation de la valeur ajoutée par poste, l'allègement des charges au travail et la loi qui fixe à soixante-neuf ans l'âge de départ à la retraite ainsi que l'interdiction de licencier un salarié de soixante-sept ans. Ce système, qui met aussi l'accent sur la capitalisation, est critiqué par une partie des Suédois mais correspond à un projet de société accepté par tous. En Allemagne, la compétitivité économique l'emporte sur le bien-être des retraités, par le biais de la baisse des pensions du régime général et de la mise en place d'un système de capitalisation – les fonds « Riester » – auquel n'ont pas accès les salariés modestes, ce qui est un facteur d'aggravation de la pauvreté des retraités. En Italie, enfin, les discours populistes mettent à mal tous les équilibres du système de retraite.

Notre volonté était d'intégrer totalement l'ADN de la société française, afin de bâtir un système équilibré. Pour ce faire, nous devons relever un certain nombre de défis. Face aux aléas du futur sur le plan de la démographie, de l'économie et de la part salariale par rapport à la valeur ajoutée, deux réponses sont envisageables. Pour les Anglo-saxons, puisque l'Europe compte 6 % de la population mondiale, 20 % du PIB et 50 % des transferts sociaux, ces derniers seraient incompatibles avec la compétitivité économique : c'est chacun pour soi dans tous les domaines, y compris assurantiels. Nous estimons au contraire que, pour passer d'une société de la performance à celle de l'épanouissement des individus, nous devons

réfléchir à la façon de répondre collectivement aux périodes de fragilité, qu'il s'agisse du handicap, de la maladie, du chômage ou de la vieillesse.

Cette réponse collective va nous poser un vrai défi culturel. Comment retrouver le sens de la cotisation et des impôts quand une majeure partie de nos concitoyens estiment aujourd'hui que c'est une perte de pouvoir d'achat et non une contribution à une solidarité collective ? Comment retrouver le sens de la solidarité, pour que chacun profite de la gratuité de l'école ou de l'hôpital ? Pour ce qui est de la retraite, nous devons retrouver une confiance dans un système de solidarité inter- et infra-générationnelle, qui est peut-être le défi le plus difficile, car toutes les réformes précédentes ont été mises en œuvre avec des contraintes budgétaires et fondées sur une théorie – Michel Rocard l'a développée à merveille – selon laquelle, pour régler un problème politique, il faut le dramatiser. Au final, toutes les réformes ont été empreintes d'une sorte de défaitisme politique et réalisées en faisant croire que, sans ces mesures, tout était perdu. Les jeunes, y compris les diplômés récemment recrutés, mettent en doute l'intérêt de leurs cotisations, car ils sont persuadés qu'ils ne percevront aucune retraite. Or ils sont engagés au même titre que les retraités dans cette aventure collective. Ce projet de société tend au renforcement d'une cohésion générationnelle. Dans vingt ans, l'électorat comprendra majoritairement des personnes de cinquante-cinq ans. Si nous voulons éviter la lutte des générations, il ne faut pas qu'un candidat à l'élection présidentielle promette d'augmenter fortement les retraites grâce à la hausse des cotisations des jeunes, au mépris de tout équilibre budgétaire. Nous risquerions de créer des fractures générationnelles qui mettraient en cause l'assurance maladie et l'assurance chômage.

Toute notre obsession consiste à restaurer le capitalisme par un dialogue constructif grâce auquel nous avons pu dégager un certain nombre de principes. Cette architecture de base sera complétée, durant les six prochains mois de discussions, par des mesures destinées à répondre aux difficultés existantes.

Premièrement, un régime commun à tous les Français remplacera les 42 régimes de retraite différents, dont ceux des fonctionnaires ou les régimes spéciaux des parlementaires. Actuellement, le plafond annuel de la sécurité sociale est de 40 000 euros pour le régime de base, de huit fois ce plafond, soit 320 000 euros, pour le régime complémentaire. Nous avons proposé que le plafond du régime de base puisse atteindre trois plafonds, c'est-à-dire 120 000 euros. Cela évite ainsi de prévoir un régime complémentaire pour les fonctionnaires. En outre, cela permet d'englober presque toute la masse salariale. Les 350 000 personnes restantes seront concernées par l'étage supérieur du régime de base, qui pourrait recouvrir la forme d'un régime complémentaire obligatoire ou facultatif, d'une épargne collective ou individuelle. Seule certitude, nous souhaitons mettre en place un système de solidarité afin que les hauts revenus participent aussi à la solidarité en faveur des plus modestes.

Notre régime de retraite sera bien un régime public et par répartition. Les règles de calcul des droits et les mécanismes de solidarité seront les mêmes pour tous, ce qui nous donnera une opportunité pour mettre fin à un certain nombre de situations injustes comme le traitement des handicapés dans le secteur public.

Deuxièmement, nous mettrons en place un système équitable de points de retraite au sein duquel un euro cotisé vaudra les mêmes droits pour chaque Français. Les points seront accumulés sur un compte unique tout au long de la vie, quelle que soit la profession exercée. Tout revenu ou salaire permettra l'acquisition de points. Gros avantage par rapport à l'annuité, il n'y aura plus de droits inutiles, chaque point étant directement lié à une augmentation du

droit à la pension. Les salariés et les fonctionnaires cotiseront au même taux, en vertu de la convergence des taux. Grâce aux lois antérieures, l'écart de la cotisation salariale du fonctionnaire en 2020 sera de 0,15 % par rapport au salarié du privé. Donc, le basculement est à portée de la main.

Nous voulons clarifier ce qui relève de la responsabilité de l'État employeur, dont une partie des dépenses repose aujourd'hui sur les compensations démographiques ou les départs anticipés des militaires, avec, *in fine*, des cotisations patronales allant de 76 % à 100 %.

Nous voulons aussi que les primes des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux soient prises en compte pour le calcul des droits. Une concertation aura lieu sur les conséquences à tirer de la réforme s'agissant de l'évolution des carrières et des rémunérations, au fur et à mesure de la montée en charge des effets du nouveau système. En ajoutant les primes à la rémunération des fonctionnaires, on s'aperçoit que certains sont très avantagés, contrairement à d'autres comme les enseignants, qui perçoivent 9 % de primes en moyenne, contre 23 % pour le reste des fonctionnaires. Nous devons, à partir de ce constat, gérer ces différences en fonction des différentes stratégies politiques de gestion des ressources humaines.

Dans le système universel, les travailleurs indépendants bénéficieront de cotisations adaptées : généralement, jusqu'à un plafond, leurs contributions avoisineront celles des salariés du privé et du secteur public, mais au-delà, elles seront dégressives. Dans le même temps, les travailleurs indépendants seront soumis à des assiettes et à des taux différents ; nous devons donc tenir compte de leur réalité économique, tout en nous assurant que, à cotisations égales, ils obtiennent le même nombre de points. *Quid* des dispositifs de solidarité si la contribution financière des uns et des autres n'est pas la même ? Ce sujet continue de faire débat aujourd'hui.

Troisièmement, nous souhaitons bâtir un système de retraite fondé sur des solidarités renforcées. Certains avancent qu'un système de points renforce les individualités ; c'est aussi le cas de l'annuité, car la retraite dépend alors de la durée des cotisations, des salaires moyens pondérés et de la proratisation. Tout le génie du système français consiste à embarquer dans un même système le bloc contributif – la retraite est le reflet du travail – et le bloc de solidarité. Mais cela ne va-t-il pas donner de l'appétit aux budgétivores ?... Je crois exactement le contraire, mais nous devons assumer nos choix en matière de solidarité et les clarifier pour mieux les défendre.

C'est pourquoi nous revisitons avec nos partenaires sociaux la totalité des solidarités qui sont mises en place.

La bonification pour enfant augmente l'injustice envers les femmes. Doit-on donner des points forfaitaires pour corriger ce déséquilibre, et ce dès le premier enfant afin de ne pas pénaliser les familles monoparentales ? La réponse dépend des objectifs fixés pour l'équilibre démographique. Si la politique est nataliste à l'instar de l'Allemagne, faut-il la financer par l'impôt ou par la cotisation ? Nous souhaitons faire jouer la solidarité en cas d'interruption : chômage, maternité, handicap. Mais le financement des points doit-il reposer sur la solidarité salariale ou sur l'impôt ? Les réversions ont seulement fait l'objet d'un débat médiatique, sans intervention des syndicats, alors que nous leur avons envoyé un document explicatif en toute transparence. Le système universel nous donne l'opportunité d'appliquer des règles identiques aux treize systèmes de réversion actuels, ce qui suppose de déterminer

l'objectif politique de la pension : est-ce, selon le modèle helvétique, un droit patrimonial qui appartient au conjoint quelle que soit l'évolution de la relation conjugale ? Le dispositif est-il au contraire destiné uniquement à garantir le revenu du conjoint survivant ? S'étend-il aux bénéficiaires du Pacs ? Qu'en est-il en cas de remariage ? La pension de réversion, qui pèse 36 milliards d'euros, est au cœur de notre réflexion, puisque l'écart des pensions entre les hommes et les femmes est de 40 %, réduit à 25 % après attribution des pensions de réversion.

Nous avons décidé de garantir une pension minimum. Mais le débat politique reste ouvert sur la question du plafond des minima pour éviter la précarité des personnes âgées, qui augmente après soixante-quinze ans et dont le taux en France – 7 % – est inférieur de moitié à celui de la population active – 14 %. La réponse est délicate, car il faut inciter au travail et ne pas favoriser le travail informel qui atteindrait, selon les chiffres de Bernard Thibault indiqués au dernier congrès de la CGT, 60 % à l'échelon mondial et 20 % en Europe.

La mise en place de ce système universel n'est pas orientée par la recherche d'économies, même si nous devons respecter rigoureusement les grands équilibres budgétaires. Il convient, à enveloppe constante, d'établir des règles identiques, des solidarités renforcées, et d'être attentif à la viabilité du système à long terme. Le problème de la répartition est de trouver un équilibre entre les actifs et les inactifs. Si le système des retraites fait porter sur les générations futures des déficits non assumés, nous obligeons les actifs à endosser un double fardeau, le paiement des retraites et les dettes. Un tel dispositif serait d'autant plus déséquilibré et irresponsable que les retraités peuvent être des agents contra-cycliques dont les pensions doivent garder une certaine décence. Les règles d'or visent précisément à empêcher que le système universel ait le moindre impact sur les générations futures ; il vous revient à vous, parlementaires, d'en assurer l'effectivité.

Nous avons décidé de maintenir l'âge minimum de départ à la retraite à soixante-deux ans, libre à chacun, ensuite, d'arbitrer sa retraite en fonction de son capital et de son relevé de points. En outre, nous tiendrons compte des spécificités liées aux carrières longues, aux métiers pénibles, aux handicaps et aux catégories actives. Enfin, les futurs veuves ou veufs, retraités actuels, garderont les règles de leur réversion.

Nous avons pris l'engagement que, après le vote de la loi de 2019, ceux qui seront à moins de cinq ans de leur départ à la retraite verront leurs droits inchangés. Mais les concertations sont en cours pour les salariés nés en 1963, qui devraient être les premiers concernés en 2025. Quoi qu'il en soit, aucune cohabitation entre deux systèmes ne subsistera lors de la transition, puisqu'un transfert dans le nouveau système aura lieu, qui concernera tous les droits acquis, à l'euro près.

M. René-Paul Savary, rapporteur (branche assurance vieillesse). – Nous passons d'un système de prestations définies à un système à cotisations définies. Est-il prévu d'aller jusqu'à un système à rendement défini, c'est-à-dire un équilibre entre ceux qui cotisent et ceux qui perçoivent les pensions ? Cela présuppose la suppression des régimes complémentaires. Qu'en est-il de l'assiette de cotisation qui devrait être fixée à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, le Pass ? Pourquoi laisser 300 000 personnes de côté ? Ne pourrait-on pas prévoir un système totalement universel sans plafond ? Autre sujet important : la transition, qui sera nécessairement très longue. Quelle est votre estimation : cinq ans, dix ans, quinze ans ? Enfin, quelle sera la place des partenaires sociaux dans le système de gouvernance, puisque leur régime de retraite complémentaire va disparaître ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le Conseil d'orientation des retraites, le COR, prévoit une persistance du déficit de notre système de retraites jusqu'en 2040. Comment comptez-vous maintenir l'équilibre financier que vous appelez de vos vœux ? Depuis un an, le Gouvernement met à contribution les retraités pour le financement de la protection sociale, et le prochain PLFSS confirme cette tendance. Pensez-vous que le niveau de vie des retraités, qui est légèrement supérieur – 103 % – à celui de la population active, doit diminuer comme cela se produira mécaniquement dans le système actuel ? Puisque vous ne voulez pas toucher à l'âge minimal légal de départ à la retraite, la baisse des pensions sera-t-elle la variable d'ajustement ? Le maintien à soixante-deux ans, comme l'a confirmé le Président de la République, n'est-il pas un piège au regard du besoin de financement et de l'allongement de l'espérance de vie ? Le Sénat avait proposé un recul progressif de l'âge de départ à soixante-trois ans. En outre, la réforme des retraites de 2014 avait porté à quarante-trois ans la durée de cotisation. Un débat apaisé sur ce point est-il possible ? Quels sont les retours des ateliers citoyens que vous animez ? Sans mesures d'âge, comment protéger les assurés d'un niveau de pensions trop faible ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la commission des finances (mission « Régimes sociaux et de retraite »). – Comment allez-vous piloter la valeur du point ? Au-delà du régime de base et du plafond que vous annoncez, s'agira-t-il d'un système de capitalisation plus libre ? Concernant la transition, *quid* du financement de la SNCF et de la RATP, actuellement très déficitaires ? Et des soldes des régimes excédentaires ? Viendront-ils compenser le manque des régimes déficitaires ? Sera-t-il nécessaire de reconstituer les primes des fonctionnaires avant 2003 ? Enfin, comment peut-on traduire en points la pénibilité, la dangerosité, les carrières courtes ou les carrières longues ?

M. Jean-Paul Delevoye. – Monsieur Savary, le principe selon lequel un euro cotisé donne les mêmes droits, c'est la convergence des rendements. Cela est plutôt sain pour un certain nombre de régimes, car les taux de rendement très élevés, aussi attractifs soient-ils sur le court terme, peuvent se révéler extrêmement dangereux sur le moyen terme. En 1945, les agriculteurs ont pris conscience qu'ils n'avaient aucun intérêt à être intégrés dans un régime universel. En quelques générations, ils sont passés de 43 % à 3 % de la population, tandis que 84 % de leur système de retraite est financé par la solidarité nationale. Dans les facultés de médecine, un certain nombre d'étudiants préfèrent être salariés plutôt que libéraux. Par ailleurs, de plus en plus de structures juridiques se créent chez les indépendants, qui passent eux aussi dans un régime salarial. En réalité, la porosité de certaines frontières professionnelles risque de fragiliser les systèmes existants, même ceux qui apparaissent aujourd'hui excédentaires. Heureusement, avec le système universel, tous les systèmes de compensation démographique disparaîtront.

Le plafond a suscité de nombreuses propositions. Tout d'abord, il concernera la quasi-totalité des fonctionnaires et évitera la création d'un régime complémentaire pour ces derniers. Ensuite, la complexité actuelle liée à la coexistence d'un régime de base et de régimes complémentaires est totalement inutile. C'est pourquoi la solution des trois plafonds n'est pas inintéressante. Pour les 350 000 personnes restantes, la CGT a suggéré de supprimer tous les plafonds. À cet égard, les milieux sportifs nous ont alertés sur les financements étrangers parfois importants dont bénéficient certains clubs en vue de recruter des sportifs de très haut niveau contre des salaires inimaginables... Je citerai aussi les retraites chapeaux des PDG de grands groupes. Je ne suis pas convaincu que la solidarité collective puisse permettre à un système universel d'inclure de telles rémunérations, qui peuvent parfaitement permettre le recours à l'épargne individuelle et collective selon des accords de branche ou d'entreprise. Il y a une limite à la solidarité collective !

Ce sujet va bien au-delà de la politique politicienne. Nul ne sait comment va évoluer le monde salarial, mais certaines thèses prédisent la raréfaction de la main-d'œuvre hautement qualifiée, par conséquent de mieux en mieux rémunérée, et l'abondance de la main-d'œuvre non qualifiée qui sera de plus en plus sous-payée : c'est la dualisation du monde salarial. Depuis la révolution industrielle, les paysans se sont transformés en ouvriers, et les ouvriers en techniciens, sans difficulté majeure. Au contraire, l'intelligence artificielle va bouleverser la situation des cadres moyens.

Au final, je ne suis pas convaincu de l'utilité d'un système de solidarité collective pour les cas exceptionnels, d'autant que le plafond retenu est l'un des plus élevés d'Europe – l'Allemagne l'a fixé à 80 000 euros et l'Italie à 100 000 euros. Les Allemands et les Suédois ont eux-mêmes reconnu les bienfaits du système de solidarité collective afin de pallier les aléas du futur. En effet, en baissant le régime de base, on augmente la capitalisation. Or, l'équation économique est simple, à l'image de la situation des États-Unis : pas d'inflation, pas de chômage, des taux d'intérêt bas, des liquidités importantes, mais pas d'augmentation de salaire. L'ajustement monétaire risque d'être extrêmement préjudiciable à un certain nombre de pays très endettés.

L'enjeu central est de stabiliser un parcours de retraite dont l'équilibre est précaire. Or le système que nous proposons laisse une latitude de gestion au-delà des trois plafonds. Les contributions déplafonnées devraient permettre d'alimenter une solidarité.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – C'était là le sens de ma question !

M. Jean-Paul Delevoye. Merci de cette précision. Nous sommes précisément en train de travailler sur ce sujet, sur lequel vos contributions seront les bienvenues.

J'en viens à la gouvernance et à la transition. Comme l'a montré le COR, le système actuel est favorable aux carrières constantes et ascendantes, et très défavorable aux carrières heurtées, courtes et à temps partiel. Le système à points est un moyen de corriger cela. Nous avons une démarche pragmatique qui consiste à trouver des solutions aux incertitudes des uns et des autres, y compris des organisations syndicales. C'est un véritable challenge ! Par exemple, avec le système à points, le nombre d'employeurs ne modifiera pas les droits acquis, contrairement au système actuel. Et les droits inutiles du système de l'annuité seront directement fléchés sur une augmentation de pension.

Pour ce qui est des déficits, monsieur le rapporteur général, le COR a très clairement indiqué une forte dépendance du système de répartition à la croissance. D'après les techno-optimistes, l'apport de l'intelligence artificielle devrait fortement favoriser la croissance. Mais les bilans environnementaux sur l'économie numérique posent des problèmes d'équité. À titre personnel, je ne crois pas que figure dans notre ADN l'acceptation citoyenne d'un pilotage automatique lié aux comptes notionnels. Dans le système allemand, l'augmentation de la cotisation employeur dépend du contrat conclu entre les syndicats de salariés et d'employeurs. Si le système de retraites venait à être déficitaire, mécaniquement et sans intervention parlementaire, les pensions seraient diminuées l'année suivante pour équilibrer le déficit. Les Suédois avaient mis en place un compte notionnel selon lequel les ajustements étaient quasiment automatiques. Néanmoins, en 2009, les baisses de pensions résultant de la chute du PIB auraient été trop importantes avec le pilotage automatique. C'est pourquoi une partie des réserves a été réaffectée à un lissage sur cinq ans.

La gouvernance doit être le reflet, d'une part, des salariés et des employeurs au travers des représentants des organisations syndicales, et, d'autre part, des citoyens par la représentation des parlementaires. Elle doit aussi être dotée des outils nécessaires à l'avenir de nos systèmes de protection sociale fondés sur la masse salariale. *Quid* de l'évolution de la masse salariale dans les vingt-cinq prochaines années ? Peut-être pourriez-vous nous aider à obtenir des évaluations sur les autoentrepreneurs, qui sont de plus en plus recrutés par les artisans. Et un certain nombre de grands groupes recrutent des cadres français pour les installer à l'étranger en tant qu'autoentrepreneurs. Nous devons faire particulièrement attention à cette évolution, surtout si elle tend à une externalisation à moindre rémunération salariale, c'est-à-dire à moindre cotisation et donc à moindre droit.

Nous avons évoqué les effets des futurs métiers, lors d'un atelier citoyen, au sujet de l'ubérisation, des autoentrepreneurs et des start-ups. En cas d'instabilité au cours des premières années d'existence de ces sociétés, les droits à la retraite en seront-ils affectés ? La modulation des points est-elle possible pour compenser les périodes de vaches maigres ? Ce sujet concerne un certain nombre de jeunes qui, après avoir connu des années de galère, perçoivent des rémunérations extrêmement importantes.

Monsieur Vanlerenberghe, la pension servira-t-elle de variable d'ajustement ? La gouvernance va devoir tenir compte de la croissance économique et de l'évolution démographique. Actuellement, un certain nombre d'entreprises allemandes débauchent des salariés de Bosnie ou d'autres pays dans lesquels les salaires sont moins élevés, avec l'inconvénient de capter leur main d'œuvre diplômée et de fragiliser leur croissance. Les flux migratoires économiques déstabilisent les équilibres des pays concernés. Mais si la productivité liée à l'intelligence artificielle nécessite autant d'actifs, l'Europe aura besoin, pour équilibrer sa population active, de 50 millions d'immigrés dans les cinquante prochaines années. Les émotions vont-elles l'emporter sur les convictions ? Ce débat concernant le rapport entre l'intelligence artificielle et la valeur ajoutée présente un intérêt pour la prospective. Si, demain, les masses salariales se révèlent incapables d'asseoir le financement des systèmes de protection sociale, de quelles assiettes devons-nous nous doter ? Je n'ai pas de réponse face au monde de l'imprévisible et de l'inconnu.

La gouvernance devra s'adapter à tous les aléas et remplir des objectifs chiffrés. C'est tout le débat des discussions que nous allons avoir dans les six mois qui viennent. Avec France Stratégie, nous avons examiné la situation des seniors. Notre stratégie est satisfaisante concernant la réduction du taux de chômage des seniors de cinquante-cinq à soixante ans, mais elle est mauvaise pour les seniors de soixante à soixante-cinq ans. Or les équipes multigénérationnelles sont plus efficaces que les équipes mono-générationnelles. Par conséquent, la certitude selon laquelle le senior est moins performant et coûte plus cher est démentie par les faits.

Par ailleurs, le système proposé ne vise pas à corriger les dysfonctionnements du système économique. Si l'on ne réduit pas l'écart de salaire entre les hommes et les femmes, les retraites entre les hommes et les femmes seront toujours différentes. Le projet que nous portons est aussi un projet d'interpellation du système économique : il est hors de question que l'on fasse reposer sur le système de retraites des plans sociaux déguisés ou des ajustements économiques non assumés.

Le sujet de l'âge minimal de départ à la retraite est complexe. Le système par points fait en principe disparaître toute référence à une durée de cotisation permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein. Il nous a été demandé d'éviter de protéger les Français contre eux-

mêmes. Sans plancher, les personnes risquent de partir beaucoup plus tôt, avec finalement un appel à la solidarité nationale qui serait contraire à l'intérêt de tous. Les Suédois regrettent ainsi d'avoir permis de liquider leur système de capitalisation dès 55 ans sur une durée de 5, 10, 15 ans ou jusqu'à la fin de la vie. Les Suédois, qui partent à la retraite à 69 ans, estiment qu'ils ont 10 ans à vivre, consomment la totalité de leur capitalisation puis basculent ensuite sur la solidarité nationale après 79 ans. Il me semble donc nécessaire de prévoir un âge minimal, ce qui n'interdit pas de l'adapter selon les différentes catégories d'actifs ou pour tenir compte des carrières longues.

Nous avons d'ailleurs pu constater que les Français étaient très attachés aussi bien à un âge minimal de départ à la retraite qu'à une certaine liberté de choix. Le vrai débat porte sur les conditions du choix.

La retraite progressive nous paraissait être un bon dispositif, mais elle ne fonctionne pas dans les faits. Est-ce par défaut d'information ? L'apprentissage, le tutorat et le départ progressif en ciseaux sont également des mécanismes intéressants.

Actuellement, 500 000 personnes sont concernées par la problématique du cumul emploi-retraite. Dans ce cas, les cotisations versées n'ouvrent pas de droits. Faut-il permettre à des gens qui ont des petites retraites d'acquérir des droits en continuant à travailler après la liquidation de leur pension ? La question nous est posée.

Sur le recul de l'âge de départ légal, monsieur Vanlerenberghe, M. Balladur est passé de 150 à 160 trimestres, M. Fillon de 160 à 164 trimestres et Mme Touraine de 164 à 172 trimestres. Vous avez raison, le taux plein correspond en réalité à un départ à 65 ans. Comment, en partant de ce constat, offrir les mêmes garanties ? Faut-il aller vers une retraite pleine à 65 ans ? Je n'ai pas de réponse, et c'est pourquoi nous restons absolument attachés à l'âge de 62 ans. J'ai pris connaissance des propositions du Medef sur l'âge pivot, et c'est justement tout l'intérêt de la méthode que j'ai mise en place. Je suis ravi que les syndicats d'employeurs et de salariés nourrissent le débat de leurs contributions. Les discussions sont très riches, mais je suis favorable à la controverse, car je ne détiens pas la vérité. Je me contente de poser des questions, et la confrontation des opinions et des intérêts est un challenge pour tenter d'y répondre.

Dans tous les cas, nous souhaitons que la gouvernance du système soit la plus responsable possible et que nous puissions tenir compte de tous les paramètres qui concourent à l'équilibre : espérance de vie, démographie, conditions pour améliorer les retraites...

Le pilotage de la valeur du point est en effet la question fondamentale, madame Vermeillet. Quelles seront les garanties, et qui déterminera la valeur du poids ? Depuis 1945, la valeur du point n'a jamais baissé, quel que soit le régime ; c'est l'harmonisation des rendements qui a contribué aux évolutions.

En ce qui concerne la capitalisation, nous laissons la place ouverte à l'épargne collective et individuelle sous la forme qu'il appartiendra de déterminer.

Sur la question de l'équilibre des régimes actuellement déficitaires – SNCF, RATP –, nous avons refusé de sacrifier sur l'autel du populisme certaines catégories sociales. Nos plateformes citoyennes ont reçu 300 000 contributions, qui exprimaient deux exigences majoritaires : sacrifier les parlementaires et les régimes spéciaux ! Or, si nous commençons à opposer les catégories les unes aux autres, nous allons à l'encontre même d'un système de

solidarité. Nous souhaitons embarquer les parlementaires et les régimes spéciaux dans une dynamique de convergence avec le régime universel. Mais chaque entreprise, chaque branche, dans le privé comme dans le public, pourra si elle le souhaite conserver quelques aspects spécifiques à condition d'en assurer le financement.

La problématique de la pénibilité est un sujet délicat. À métiers identiques, on ne peut admettre des situations différentes en fonction du statut. Ce serait incompatible avec un système de convergence. Dans certains métiers de santé, selon que vous exercez dans une clinique privée ou à l'hôpital, vous n'avez pas les mêmes conditions de départ à la retraite. Mais dans le secteur public, il n'y a pas les règles de pénibilité en vigueur dans le secteur privé. Pour nous, la pénibilité est plutôt liée à une fonction, et non à un statut. Sur ces sujets, nous pouvons clarifier les positions.

Quant à la transition, nous voulons être extrêmement fermes sur les principes du système universel et extrêmement souples sur les chemins pour y parvenir. Pour passer de 42 caisses à un régime universel, nous avons besoin de l'intelligence de tous. Il n'est pas question pour moi de supprimer la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la CNAV, ou l'Agirc-Arrco, mais d'embarquer ces deux institutions dans l'aventure du régime universel, dont la mise en place pourra prendre jusqu'à 20 ans. Une question se pose d'ailleurs à cet égard : quelles garanties peut-on apporter sur un temps aussi long, avec des échéances électorales susceptibles, entre temps, de venir déstabiliser la trajectoire ? C'est pourquoi il me semble important de fixer des objectifs chiffrés. La transition est aujourd'hui au cœur de nos réflexions. À titre d'exemple, l'intégration des primes des fonctionnaires nécessite une période de transition d'au moins cinq ans.

Nous sommes en train d'étudier la situation juridique des réserves, qui ont deux vocations : garantir les droits acquis issus du passé ; assurer un tuilage pour mieux accompagner la transition.

Enfin, je ne m'en suis jamais caché, la problématique des caisses n'est pas mon sujet. Je ne suis pas le représentant de l'intérêt des caisses ; je cherche à défendre un projet collectif. En revanche, je laisserai aux caisses le temps nécessaire et je leur proposerai un accompagnement pour qu'elles s'adaptent au nouveau système universel de retraite.

M. Yves Daudigny. – Ma première question porte sur la place des partenaires sociaux. Lorsqu'on établit un parallèle entre la réforme des retraites et d'autres sujets d'actualité, comme l'assurance chômage, la question de la fin des paritarismes établis après 1945 peut se poser. Quelle sera la place des partenaires sociaux dans le nouveau système ?

Dans l'hypothèse d'une évolution économique voisine de celle que nous connaissons aujourd'hui, pensez-vous que ce nouveau système puisse être porteur d'une diminution globale du niveau des pensions, ce qui marquerait indiscutablement pour notre société un retour en arrière ?

M. Olivier Henno. – Un système de retraite par points ne facilitera-t-il pas, demain, en raison du nécessaire pilotage de la valeur du point, une remise en cause de l'ADN de la société française, à savoir un niveau important de socialisation du risque ?

Par ailleurs, en considérant la globalité d'une carrière plutôt que les 25 meilleures années, ne risque-t-on pas d'assister à une baisse des pensions ?

M. Jean-Marie Morisset. – Pourquoi retenir le chiffre de trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, et non quatre, ce qui serait une garantie supplémentaire ?

Comment améliorer l'acquisition des droits pour les plus jeunes ? Prendrez-vous en compte les périodes de formation, d'apprentissage et d'alternance ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Je vous remercie pour la grande consultation que vous avez lancée, monsieur le haut-commissaire. Dans ce cadre, vous avez engagé une réflexion sur la retraite complémentaire des aidants, un sujet qui fait aussi l'objet d'une proposition de loi, débattue demain au Sénat, laquelle prévoit notamment d'uniformiser les situations d'affiliation à la branche vieillesse du régime général. Pourriez-vous suivre également cette piste ?

Vous envisagez un système fondé à la fois sur le travail et la solidarité. Pour réhabiliter le travail, allez-vous creuser l'écart entre le minimum vieillesse et les petites pensions, en particulier celles des retraités agricoles ?

Mme Florence Lassarade. – De nombreux Français travaillent à l'étranger, et même parfois dans plusieurs pays au cours de leur carrière. Est-il prévu de les aider à récapituler leurs droits ? Au-delà, une réflexion est-elle menée sur une possible harmonisation des systèmes de retraite ?

En raison du manque de médecins, on réfléchit à les inciter à rester en activité plus longtemps. Toutefois, les médecins contractuels ne peuvent pas travailler au-delà de 70 ans. Envisagez-vous des assouplissements en la matière ?

Mme Monique Lubin. – Tout projet de société doit s'inscrire dans le sens du progrès social. Beaucoup de questions se posaient sur l'acquisition de trimestres pour l'éducation des enfants, les carrières hachées, etc. Vous avez levé certains doutes, mais les garanties ne seront véritablement connues qu'à l'issue des négociations avec les partenaires sociaux. À cet égard, je forme le vœu que la concertation ne soit pas trop strictement encadrée par le Gouvernement.

Plus fondamentalement, qui décidera de la valeur du point et à quel rythme sera-t-il révisé ? Et *quid* des mécanismes de solidarité ? Ces derniers sont susceptibles de varier dans le temps et, à l'heure où la solidarité n'apparaît plus forcément comme une valeur fondatrice, on peut avoir quelques craintes. La question de la gouvernance du système me semble donc fondamentale.

Mme Sabine Van Heghe. – Vous avez répondu partiellement à notre inquiétude sur l'âge pivot de 63 ans proposé par le Medef, mais nous resterons attentifs.

Je souhaite vous interroger également sur la prise en compte des situations particulières par le système universel : congés de maternité, longue maladie, handicap, pénibilité...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le Conseil d'orientation des retraites constate que notre système actuel conserve une part importante de solidarité, indispensable pour diminuer les inégalités liées au travail.

Si j'ai bien compris, nous ne cotiserons à l'avenir que lorsque nous travaillerons. Dès lors, comment prendrez-vous en compte les accidents de la vie, les périodes de chômage ou de maladie ? Personne ne pourra partir à 62 ans avec une retraite garantie.

Mme Laurence Cohen. – Nous avons apprécié votre exposé clair et pédagogique, monsieur le haut-commissaire, et, comme nos collègues, nous serons attentifs à la qualité de la concertation que vous menez – il ne suffit pas de recevoir les organisations syndicales, il faut aussi être attentif à leurs propositions.

Ma question porte sur la retraite des femmes, dont le salaire horaire est inférieur de 16,3 % à celui des hommes. Pourquoi ne pas créer une contribution en faveur de l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, en subventionnant les entreprises vertueuses, comme nous l'avons fait à la région Île-de-France ?

Mme Martine Berthet. – Dans un contexte de régime universel, l'âge de départ des travailleurs indépendants sera-t-il aligné sur celui des salariés ?

Mme Viviane Malet. – Comment les spécificités ultra-marines seront-elles prises en compte, notamment la faible part des revenus déclarés au cours de la vie active et les difficultés des retraités agricoles ? La majoration de trimestres pour le travail outre-mer sera-t-elle par ailleurs conservée ?

M. Jean-Paul Delevoye. – Nous tiendrons compte de la particularité des départements et territoires d'outre-mer. Nous avons également reçu des représentants du monde agricole et nous travaillons avec les organisations syndicales. Se pose en particulier la question de la retraite des femmes d'agriculteurs. Aujourd'hui, le paysage sociologique agricole a beaucoup changé. De moins en moins de conjoints travaillent et les veuves du monde agricole sont confrontées à des situations de grande précarité. Dans un régime universel, la réflexion sur la solidarité doit concerner toutes les situations identiques, quel que soit le statut des personnes concernées.

Nous examinons également la situation des expatriés, en lien avec la Caisse des Français de l'étranger. Certains pays comme l'Australie refusent d'exporter les droits à la retraite qui ne sont pas liquidés sur place. Nous réfléchissons aussi aux conventions internationales qu'il conviendrait de modifier. Quoi qu'il en soit, le système à points me semble plus juste pour les expatriés.

Se pose aussi la question de l'accompagnement d'un conjoint à l'étranger. Nous réfléchissons à l'idée d'un contrat conjugal qui permettrait à l'un des membres du couple d'affecter des points à l'autre. Les ateliers citoyens nous ont interpellés sur ce sujet.

Beaucoup de jeunes démarrent leur carrière par des stages, sans ouverture de droits à la retraite. Je me demande aussi pourquoi les cours d'instruction civique n'initient pas nos jeunes collégiens et lycéens au système de protection sociale. Certains jeunes ingénieurs demandent à leur employeur pourquoi il leur retire des cotisations sur leurs salaires... Si nous voulons que les jeunes adhèrent au système, nous devons leur inculquer quelques notions sur la socialisation des risques, qui fait la richesse de la France.

On nous a interrogés également sur la fongibilité et la portabilité des droits : si l'on peut partager les points entre époux, pourquoi ne pas le faire aussi avec ses descendants ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ce n'est plus de la répartition, mais de la capitalisation !

M. Jean-Paul Delevoe. – En effet, c'est pourquoi nous sommes assez réservés sur cette idée.

Mais le système à points n'est pas incompatible avec un renforcement de la solidarité. On peut très bien décider d'augmenter la socialisation des risques.

Il y a un bloc contributif, qui sera nécessairement le reflet de votre carrière. Mais s'agissant du bloc de solidarité, de nombreuses questions se posent. Comment les points seront-ils octroyés ? Seront-ils financés par l'impôt ou par les cotisations salariales ?

Le principe selon lequel un euro cotisé ouvrira les mêmes droits ne peut valoir que pour l'aspect contributif. La valeur du point sera la même pour tous, mais les interruptions de carrière pour grossesse ou maladie peuvent se traduire par un nombre de points différent. Nous nous interrogeons aussi sur l'opportunité de distinguer, sur le relevé de compte annuel, les points issus du travail de ceux issus de la solidarité.

Monsieur Daudigny, je peux attester de la richesse du dialogue avec les partenaires sociaux. Ces derniers sont incontestablement des forces de proposition, le politique étant garant de l'intérêt général et les citoyens étant porteurs d'une intelligence collective. Nous tirerons la conclusion des ateliers citoyens début décembre.

Je souhaiterais établir un système de gouvernance reposant sur quatre piliers. Il faudra bien évidemment assurer le pilotage du système et la délicate phase de transition, mais aussi, me semble-t-il, prévoir des instances d'évaluation et de médiation.

S'agissant de la baisse des pensions, le Conseil d'orientation des retraites a tracé différentes trajectoires en fonction des hypothèses de croissance économique : les retraites évoluent de façon variable, mais toujours positivement ; en revanche la part du PIB qui leur est consacrée peut diminuer.

En outre, si la question de la valeur du point est importante, celle de son indexation l'est encore plus. En période d'inflation, les droits acquis peuvent perdre 20 à 30 % de leur valeur en quarante ans. La cohérence voudrait que l'indexation soit basée sur les salaires.

Trois fois ou quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale, monsieur Morisset ? La différence porterait sur 150 000 personnes, des salariés pour moitié, des sportifs, des auteurs et des professions libérales pour le reste. Cet arbitrage garantit le financement du système, permet la solidarité et concerne la quasi-totalité des fonctionnaires.

Comment permettre aux jeunes d'acquérir des droits le plus tôt possible ? Notre réflexion porte notamment sur les stages, l'apprentissage ou encore le travail en prison.

J'en viens à la problématique des aidants. Notre logique est que tout revenu permette d'acquérir des points. En revanche, ces derniers ne peuvent être assis que sur les revenus, et il me semble délicat d'accorder des points à la retraite à tous les bénévoles, comme le proposent certains élus. Nous réfléchissons toutefois sur la façon de convertir en points les prestations des aidants à l'égard des personnes fragiles ou dépendantes.

Vous m'avez interrogé sur les médecins, madame Lassarade. La limite d'âge s'imposera à tout le monde, y compris aux indépendants.

Oui, madame Lubin, nous voulons conclure un nouveau pacte social. Le contrat passé avec les agents publics, qui garantissait une bonne retraite en contrepartie d'une sous-rémunération, ne me semble plus adapté.

Madame Apourceau-Poly, la prise en compte des ruptures d'activité liées à la maladie ou au handicap fait partie de la discussion, éminemment politique, sur la construction du bloc de solidarité. Nous devons réfléchir à la complémentarité entre le bloc contributif, le bloc de solidarité et le filet de sécurité que constitue le revenu minimal d'existence pour les retraités.

Nous sommes bien évidemment très favorables à la concertation, madame Cohen, et je ne m'interdis pas de faire au Gouvernement des recommandations périphériques au domaine de la retraite, notamment sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

Nous souhaitons avoir la même richesse de dialogue avec tous les parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique. Ce projet de société nécessite beaucoup d'intelligence, de responsabilité et d'espérance.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie, monsieur Delevoye. Vous avez pris soin de répondre à tout le monde, sauf au président de la commission sur le calendrier...

M. Jean-Paul Delevoye. – Excusez-moi ! Je gardais le meilleur pour la fin... Nous rencontrons aujourd'hui toutes les organisations syndicales de façon bilatérale pour arrêter notre calendrier de concertation pour les trois prochains mois.

Nous émettrons ensuite nos recommandations, qui devraient déboucher sur un projet de loi au premier semestre 2019. Je ne peux pas être plus précis à ce stade.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 – Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Acos, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

L'Acos occupe une place importante dans le PLFSS pour 2019, notamment en raison de sa nouvelle mission d'interface financière ou de caisse de compensation entre le régime général de sécurité sociale et les autres administrations de sécurité sociale, en particulier les régimes de retraite complémentaire.

La question de la dette des différentes branches de la sécurité sociale reste également un point d'attention pour notre commission, d'autant que le Gouvernement semble désormais la considérer de façon très globale, les excédents cumulés de la branche AT-MP ayant, semble-t-il, vocation à compenser la dette des autres branches.

M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Acos. – Notre rôle de caisse de compensation a connu une évolution en 2018, avec des prolongements en 2019.

En 2018, nous avons joué un rôle dans la compensation à l'Unédic des mesures de diminution puis de suppression des contributions salariales à l'assurance chômage. Nous avons intégralement compensé la perte pour l'Unedic, à l'euro près, et nous avons reçu en retour de l'État une fraction de TVA – 5,6 % –, calibrée pour correspondre au montant exonéré. Nous jouons un rôle de chambre de compensation dans le sens où, si nous garantissons à l'Unedic l'intégralité de la perte de recettes liée à la suppression des cotisations salariales, nous n'avons pas de garantie à l'euro près sur la fraction de TVA qui nous est versée. Tout décalage aura donc un impact sur les comptes de la sécurité sociale.

Ce schéma a été transposé en 2019 pour gérer l'extension des allègements généraux de cotisations sociales. Il est en effet prévu, pour compenser la suppression du CICE, de renforcer les allègements de cotisations patronales sur les salaires, notamment au niveau du SMIC. Ces allègements portent sur les cotisations patronales à l'assurance chômage et aux régimes complémentaires Agirc-Arrco. Là encore, nous jouerons un rôle de caisse de compensation, en reversant à l'Unédic et à l'Agirc-Arrco l'intégralité des cotisations exonérées. En regard, nous recevrons une fraction de taxe sur les salaires et de TVA.

Ce rôle de compensation, qui s'élargira donc en 2019, n'a pas posé de difficultés pour l'instant. La nouvelle « tuyauterie » qu'il nous faudra créer avec l'Agirc-Arrco ne devrait pas poser de problèmes non plus.

Vous avez également mentionné notre rôle dans la gestion de la trésorerie de la sécurité sociale, qui connaît une évolution importante dans le PLFSS pour 2019. En effet, une partie de la dette accumulée par le régime général et portée par l'Acoss a vocation à être reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Cades.

Cette dette se compose des déficits cumulés du régime général non couverts par les précédentes reprises de dette, notamment celle votée en 2010.

Il convient de distinguer ce qui relève de la dette et des besoins de trésorerie. L'écart entre les deux tient, d'une part, aux fortes variations mensuelles de nos flux de trésorerie, d'autre part au fait que nous refinançons d'autres dettes que celle du régime général, en particulier celle du régime agricole.

Au sens comptable, on peut soit regarder globalement les comptes des différentes branches du régime général, soit se focaliser sur les branches déficitaires. Or, comme vous l'avez mentionné, monsieur le président, la branche AT-MP a cumulé des excédents depuis plusieurs années. Ces excédents restent bien la « propriété » de cette branche, mais, dès lors que nous exerçons une gestion mutualisée de la trésorerie, nous couvrons le besoin de financement des autres branches avec les excédents de la branche AT-MP. Pour employer une image, c'est comme si un syndicat de copropriétaires finançait par une trésorerie mutualisée les défaillances de certains copropriétaires. Dans tous les cas, les crédits et les dettes des uns et des autres ne sont pas annulés.

Si l'on raisonne uniquement sur les déficits non repris, sans faire masse avec les excédents existants, la dette du régime général s'établirait à 26,5 milliards d'euros fin 2018. La Cades en reprendra 15 milliards d'euros, selon un calendrier qui reste à préciser. Par ailleurs, selon les prévisions pluriannuelles annexées au PLFSS, les excédents dégagés jusqu'en 2022 devraient permettre de couvrir les 11,5 milliards d'euros restant. Nous aurions donc une dette résiduelle de 1 milliard d'euros pour le régime général fin 2022.

Cette reprise de dette est réalisée sans allonger l'horizon de vie de la Cades, par des transferts de recettes de la sécurité sociale vers la Cades à hauteur des besoins correspondants.

Soyons clairs : aujourd'hui, l'Acoss n'éprouve aucune difficulté à placer la dette qu'elle gère sur les marchés, dans un contexte de recherche de bonnes signatures publiques et de taux extrêmement bas, voire négatifs. C'est contre-intuitif, je vous l'accorde, mais la dette rapporte aujourd'hui de l'argent au régime général. La reprise de dette ne répond donc pas à une nécessité technique immédiate. Elle vise à anticiper un retournement de taux – nous y sommes plus exposés dans le cadre d'un financement à court terme – ou à aborder avec une situation financière apurée un éventuel retournement de cycle économique.

Si nous n'avions pas procédé à certaines opérations, le régime général allait constituer de très importants excédents dans les années à venir. Une partie de ces excédents sera donc laissée au régime général, une autre donnera lieu à des réductions de compensation bénéficiant au budget de l'État, une dernière enfin sera utilisée pour transférer des recettes à la Cades et financer la reprise de dette.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'Acoss est-elle rodée pour aborder la compensation des exonérations de contributions patronales sur les retraites complémentaires ?

Par ailleurs, cette compensation ne fera-t-elle pas peser un risque financier sur les caisses du régime général et vous semble-t-il possible de pérenniser ce système ?

Le PLFSS prévoit également de réinstaurer une exonération de cotisations salariales pour les heures supplémentaires et complémentaires.

D'après votre expérience, identifiez-vous un risque de contournement du dispositif par les entreprises qui préféreraient, par exemple, avoir recours aux heures supplémentaires plutôt que d'augmenter les salaires ?

Nous avons visité l'Urssaf du Nord-Pas-de-Calais pour voir comment se déroulait l'intégration du régime social des indépendants (RSI) dans le régime général. Le processus semble bien se passer et cette visite a permis de lever un certain nombre d'inquiétudes que nous pouvions légitimement avoir. L'article 16 du PLFSS prolonge en 2019 l'expérimentation de l'autoliquidation des cotisations sociales des travailleurs indépendants, déjà prévue dans le PLFSS pour 2018. Pourriez-vous nous préciser la nature du dispositif expérimental et les raisons du retard dans sa mise en œuvre ? Avez-vous identifié les risques susceptibles de compromettre la réussite de cette expérimentation ? Cet article 16 vise aussi à simplifier aussi le calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants. Le dispositif vous paraît-il intelligible ? Les modalités de calcul nous semblent quelque peu complexes... Enfin, que pensez-vous de l'idée d'utiliser à terme, comme assiette des revenus, le revenu brut, comme pour les salariés, et non plus le revenu net, même si cette piste a été repoussée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un de ses rapports ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Nous approchons enfin de la vérité sur les transferts entre l'Acoss et la Cades. Vous nous avez donné un chiffre de 26,5 milliards d'euros qui, à mon sens, correspond à la réalité puisque, en dépit des jeux sur la trésorerie en utilisant l'excédent de la branche accidents du travail (ATMP), le déficit non transféré de l'Acoss équivaut aux déficits cumulés qui n'ont pas été repris par la Cades. Vous l'avez clairement dit.

Il serait beaucoup plus clair, lorsque l'on communique sur ces chiffres de bien montrer la différence entre les besoins de trésorerie dans l'année et les déficits non transférés. Lors de nos auditions, un membre du gouvernement a chiffré ce déficit à 28 milliards d'euros tandis qu'un de ses collègues l'a chiffré à 23 milliards... Nous confirmez-vous que le déficit s'élève bien à 26,5 milliards d'euros ? 15 milliards d'euros devraient être repris par la Cades sans augmentation de sa durée de vie. En définitive, il restera 11,5 milliards que l'on espère amortir grâce à la croissance. La Cades devrait bénéficier d'une affectation supplémentaire de CSG, mais qui sera limitée à 5 milliards d'euros. Cela sera-t-il suffisant pour amortir ces 15 milliards ? Quant à la croissance, il semble que l'alignement des planètes soit passé. La conjoncture économique permettra-t-elle d'amortir la dette ?

Enfin, plutôt que de transférer des points de la CSG, qui joue le rôle d'une taxe passe-partout, ne serait-il pas plus logique de reconnaître que la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) a été créée pour amortir la dette sociale, et de calculer le montant nécessaire en conséquence, quitte à réduire la CSG à due concurrence pour ne pas accroître la pression fiscale ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Les nouvelles opérations de compensation en 2019 avec l'Agirc-Arrco ne poseront pas de difficultés. Nous gérons déjà les compensations de beaucoup d'organismes comme les autorités organisatrices de transport ou les fonds de formation. Selon la théorie macroéconomique, la masse salariale, que l'on doit compenser, et la TVA, fondée sur la consommation, évoluent de manière identique à moyen terme. Il ne faut donc pas craindre un désajustement à moyen terme. L'important est que le Parlement se prononce sur la fraction de TVA affectée chaque année et que le montant transféré corresponde au montant à compenser.

Concernant l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires, la théorie économique a pu mettre en avant un risque de substitution. C'est pourquoi la législation prévoit certaines précautions pour éviter une substitution d'éléments de rémunération par des heures supplémentaires. Si par exemple un élément de rémunération, comme une prime fixe, est supprimée dans les 12 mois suivant la mise en place de l'exonération sur les heures supplémentaires, l'exonération pourra être remise en cause. Nous ferons des contrôles. Dans tous les cas, le recours aux heures supplémentaires devra s'exercer dans le respect du code du travail et des conventions collectives.

L'intégration du régime des indépendants au régime général progresse selon une bonne dynamique. Les indicateurs sont très positifs, qu'il s'agisse de la prise en charge des appels téléphoniques, de la réduction des impayés ou de la baisse du nombre des réclamations. Par ailleurs, les offres de services, qui avaient été annoncées par le gouvernement, se mettent en place, comme une offre de service digital pour les micro-entrepreneurs, avec une possibilité de déclarer ou de payer sur une application mobile. Le site dédié aux auto-entrepreneurs qui était très vétuste a été refondu. L'autoliquidation sera expérimentée à partir de janvier.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – *Quid* des salariés du RSI ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Les salariés sont toujours salariés des Caisses déléguées à titre transitoire. Les négociations en vue de définir un accord d'accompagnement n'ont pas abouti, mais les employeurs du régime général ont mis en place des mesures d'accompagnement. Des rencontres sont organisées entre les salariés du RSI et leurs futurs

employeurs. Un processus de recueil de vœux a été mis en place. On vient de finir de recueillir les vœux d'affectation des salariés. Un travail de rapprochement de ces vœux d'affectation avec les besoins d'emplois des différentes branches va se dérouler. Des entretiens seront organisés sur cette base, avec l'objectif de satisfaire le plus grand nombre de premiers choix. Si le premier choix ne peut être satisfait, un second entretien sera organisé, et ainsi de suite, afin d'affecter l'intégralité des salariés. Les employeurs se sont engagés à ne pas procéder à des licenciements économiques, à ne pas imposer de mobilité géographique, et à accompagner les mobilités géographiques ou fonctionnelles. Le souhait est d'aboutir le plus rapidement possible pour donner aux salariés du RSI une visibilité sur les affectations, sans attendre la date butoir de la fin de l'année 2019, et de pouvoir intégrer des salariés avant cela pour lisser le processus. Une négociation est en cours sur l'accord de transition, c'est-à-dire sur la translation des rémunérations et avantages liés à la convention collective du RSI dans la convention collective du régime général. Nous espérons conclure le processus pendant l'hiver 2018-2019.

Il n'y a pas, à mon sens, de retard dans le chantier de l'autoliquidation. La loi de financement pour 2018 avait prévu une fin d'expérimentation le 30 juin, ce qui n'est pas le bon moment. Mieux vaut aligner le calendrier de l'expérimentation sur celui de l'examen du PLFSS pour que le législateur puisse prolonger ou généraliser l'expérimentation s'il le souhaite. Il serait donc souhaitable que l'expérimentation aille jusqu'à la fin de l'année 2019.

Aujourd'hui, au titre de 2018, les indépendants, ont payé, en début d'année, des cotisations provisoires sur la base du dernier revenu connu, celui de 2016. Au moment de la déclaration de revenus, l'échéancier est ajusté en fonction des revenus de 2017. Fin 2019 enfin, il y aura un ajustement au titre des revenus déclarés définitivement en 2018. Je note d'ailleurs que le passage de l'impôt à la source consiste finalement à aligner le calendrier de l'impôt sur le revenu sur le calendrier que les indépendants connaissent déjà pour les cotisations sociales. Avec le système qui sera expérimenté à partir de l'année 2019, un entrepreneur pourra déclarer en ligne son estimation de revenu du mois passé. Son échéancier s'ajustera immédiatement et il pourra modifier son estimation de revenu tous les mois. *In fine*, une régularisation aura lieu en fonction des revenus effectifs. Ce service sera facultatif parce que tous les indépendants n'ont pas les mêmes besoins. Ceux qui ont des revenus variables apprécient cette possibilité d'ajustement mensuel, mais celle-ci sera moins utile à ceux qui ont des revenus plus stables. Nous avons coconstruit ce projet, en 2018, avec les travailleurs indépendants. Durant le premier semestre, nous avons organisé des ateliers avec un panel indépendant pour identifier les besoins et les fonctionnalités attendues. Depuis juin, nous travaillons à des prototypes, à définir l'interface. Nous sommes désormais en phase de développement pour pouvoir lancer l'expérimentation à partir de janvier 2019. Les premiers retours des panels sont positifs, ils apprécient la simplicité du modèle. L'expérimentation, en 2019, ne concernera que les artisans et les commerçants, hors départements d'outre-mer, qui payent de manière mensuelle. Si le résultat est positif, nous proposerons, en 2020, ce service aux professions libérales, à ceux qui payent de manière trimestrielle et aux outre-mer. Ce service permet d'assurer la contemporanéité entre le revenu et la cotisation. Le système repose sur la confiance à l'égard des travailleurs indépendants. Si un écart important de revenu apparaît entre les déclarations mensuelles et la régularisation finale, il n'y aura pas de pénalités. À chacun de savoir estimer son revenu. L'intérêt des indépendants n'est pas de sous-estimer leur revenu mensuel et de créer une dette qu'ils devront solder à la fin.

La définition de l'assiette est complexe, en effet. L'assiette des cotisations sociales des indépendants est l'assiette nette des cotisations, alors que la CSG est assise sur une assiette brute. Cela signifie que l'on demande aux indépendants de déclarer le montant

des cotisations qui est pourtant le résultat même de leur calcul...La formule de calcul est un peu sophistiquée et le système n'est pas totalement intuitif. C'est pour cela que le PLFSS prévoit, non pas un changement de l'assiette, mais que les organismes de recouvrement puissent mettre à disposition du travailleur indépendant le résultat de ce calcul, de façon à ne pas leur demander de le recalculer eux-mêmes. C'est une amélioration, mais on s'inscrit dans un cadre qui reste complexe. Vous posez la question du passage à une assiette brute à des fins de lisibilité et de simplicité, afin d'aligner l'assiette des cotisations sociales et celle de la CSG, et d'éviter aux gens de déduire eux-mêmes des cotisations qu'ils ont eux-mêmes calculées. Cette évolution serait pourtant problématique. En effet, dès lors que le rapport entre le revenu brut et net n'est pas le même pour tous les indépendants, il semble extrêmement difficile de réaliser un changement de ce type sans faire des perdants et des gagnants. Cela rendrait aussi encore plus difficile les comparaisons des niveaux de prélèvements entre les différents groupes professionnels. Or, dans le cadre de la réforme des retraites, l'enjeu est de pouvoir disposer de comparaisons entre les différents groupes socio-professionnels. L'assiette brute des salariés ne correspond ni au brut ni au net des indépendants. Le brut des indépendants correspond en fait au super-brut des salariés. Cela rend les comparaisons des niveaux de prélèvements très délicates car les taux faciaux ne disent rien du taux effectif de prélèvement.

Monsieur Cardoux, le chiffre de 23,5 milliards d'euros correspond à la dette fin 2017, tandis que celui de 28 milliards d'euros correspond à la dette fin 2019, sans les excédents de la branche AT-MP. 15 milliards d'euros seront transférés à la Cades : 1,5 milliard en 2020, 3,5 milliards en 2021, 5 milliards en 2022 et 5 milliards en 2023. Quant à l'arbitrage entre augmentation de la CRDS et baisse de la CSG, d'une part, et l'affectation de la CSG, d'autre part, il s'agit d'une affaire de choix, dans la mesure où le niveau de prélèvements serait équivalent, sur le caractère transitoire ou non du prélèvement affecté.

Mme Frédérique Puissat. – Je tiens à vous remercier d'avoir mis en place les mécanismes de compensation financière. Cela a dû représenter un travail important pour toutes vos équipes. S'agissant de l'assurance-chômage, il a été annoncé que les transferts seront compensés à l'euro près. Toutefois, entre-temps, la loi sur l'avenir professionnel a changé le périmètre des bénéficiaires en incluant les indépendants. Il a été difficile d'estimer le coût de cette mesure, que l'on estime finalement à 500 millions d'euros. Sera-t-il possible de flécher ce dispositif pour évaluer son coût avec précision ?

Mme Laurence Cohen. – Les nouvelles exonérations de cotisations patronales prévues dans le PLFSS, y compris le remplacement du CICE, ne devraient plus être compensées qu'à 50 % par l'État. La règle d'or édictée en 2004 selon laquelle l'État devrait compenser intégralement à la Sécurité sociale le coût des exonérations de cotisations patronales est ainsi mise à mal. Quel sera l'effet de cette décision pour la dette de l'Acoss et la pérennité du système de sécurité sociale ?

L'Acoss place la dette sociale auprès d'établissements bancaires qui font actuellement l'objet de contentieux pour fraude et blanchiment d'argent. Comment expliquez-vous que les cotisations des assurés sociaux aboutissent sur les marchés financiers ? Quel est le montant de la rémunération de ces établissements ? L'État et l'Acoss sont-ils conscients des doutes quant à la sincérité de ces établissements mis au jour par l'affaire des *Panama papers* ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ma question est similaire. Quel sera l'effet de la non-compensation de l'exonération des cotisations sociales sur les heures supplémentaires ? Est-ce normal ?

M. Jean-Louis Tourenne. – La loi Pacte prévoit d'exonérer les entreprises du forfait social sur l'intéressement et la participation. Il n'y aura vraisemblablement pas de compensation. Les entreprises ne seront-elles pas incitées à transformer des hausses de salaires en intéressement ou en participation, même si la loi s'y oppose ? Le transfert du CICE vers une baisse de cotisations pérenne pour les entreprises ne sera vraisemblablement pas compensé. Il est aussi envisagé que l'État reverse au budget général les excédents de la Sécurité sociale au-delà d'un seuil d'un milliard d'euros. Cela ne met-il pas en péril le remboursement de la dette ? L'Acoss pourra-t-elle continuer à verser des prestations sans recevoir les recettes nécessaires ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Quelles seront les conséquences budgétaires du reste à charge zéro pour l'optique et les soins dentaires ? Les coûts supplémentaires seront-ils absorbés par les complémentaires ? Doit-on craindre une hausse des cotisations ?

M. Daniel Chasseing. – Quelle sera la participation au budget de l'État de la Sécurité sociale avec l'exonération des heures supplémentaires, la transformation du CICE et le dispositif « zéro charge » au Smic ?

M. Yves Daudigny. – En 2018, l'Acoss a joué le rôle de caisse de compensation pour l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, l'Unédic. En 2019 elle jouera le même rôle pour l'Agirc-Arrco. Est-ce la première fois que l'Acoss sort du périmètre de la Sécurité sociale ?

M. Yann-Gaël Amghar. – L'Acoss assure depuis longtemps des missions de collecte hors du périmètre de la Sécurité sociale. Elle est ainsi organisme collecteur pour l'Unédic depuis 2011. Nous collectons aussi pour les organisatrices de mobilité le versement transport, certaines contributions au titre de la formation. Certes il ne s'agit pas de missions de compensation, mais au travers de ces missions de collecte nous avons des relations de trésorerie avec des organismes régimes en dehors de la Sécurité sociale.

La non-compensation des exonérations de charges relève d'un choix politique sur lequel l'opérateur n'a pas à se prononcer. Dans l'état actuel des prévisions économiques, ces non-compensations n'empêcheront pas un retour de la Sécurité sociale à l'équilibre, voire à une situation excédentaire.

Faut-il craindre des effets de substitution à cause des exonérations de charges ? Aujourd'hui la loi interdit toute substitution : un employeur qui supprimerait une prime fixe pour la remplacer par de l'intéressement se mettrait hors la loi. Mais la question peut se poser à long terme, avec un arbitrage entre dynamique salariale ou abondement de l'intéressement ou recours aux heures supplémentaires. La réponse relève de l'analyse économique.

Je ne peux pas répondre à la question sur le « reste à charge zéro ». Il faudrait plutôt interroger l'Assurance-maladie à ce sujet.

Même si l'extension de la couverture chômage aux indépendants relèvera de Pôle emploi, je pense que l'organisme sera en mesure de suivre le coût de cette mesure et de l'évaluer.

La politique de financement de l'Acoss repose à la fois sur des avances par certains établissements, principalement la Caisse des Dépôts et consignations (CDC), et sur l'émission de titres sur les marchés financiers.

M. Alain Gubian, directeur des statistiques, des études et de la prévision, directeur financier de l'Acoss. – Depuis plusieurs années la part du financement obtenue sur les marchés financiers est très forte. La CDC nous fait des avances les jours difficiles, comme le 9 du mois, jour où nous payons les pensions et où la CDC nous avance 2,5 milliards d'euros. Le financement de l'Acoss est délicat parce que les variations de trésorerie sont très fortes. La CDC nous fait des avances ponctuelles de trésorerie. Le reste du financement, à hauteur de 95 % environ, provient des marchés financiers. Les investisseurs sont rémunérés aux taux de marché – ils sont d'ailleurs négatifs actuellement. Les intermédiaires bancaires sont rémunérés grâce à des écarts de taux qui sont très limités. Notre facture bancaire principale est celle de la CDC qui est liée à la tenue du compte. Les banques interviennent aussi pour les Urssaf et les CPAM dans le cadre d'un marché avec une rémunération pour le service rendu. La rémunération liée aux échanges financiers sur les marchés est très limitée. Je reste à votre disposition pour vous fournir une réponse plus complète.

Mme Laurence Cohen. – Volontiers !

M. Yann-Gaël Amghar. – Je rappelle aussi que, comme les taux sont négatifs, la dette nous rapporte environ 100 millions d'euros par an.

Monsieur Cardoux, en 2019, l'exonération de cotisations salariales coûtera 600 millions d'euros, tout comme l'exonération du forfait social, tandis que le changement de seuil de la CSG coûtera 300 millions d'euros. Quant à la transformation du CICE en allègement de charges, elle devrait faire l'objet d'une compensation.

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

Proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants – Examen des amendements de séance au texte de la commission

Article 1^{er}

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié *bis* qui renforce la cohérence du dispositif porté par la proposition de loi, avec l'avantage de ne pas oublier les fonctionnaires.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié bis.

Article 2

Mme Nadine Grelet-Certenais. – L'amendement n° 5 vise à rétablir le texte initial de la proposition de loi en autorisant le proche aidant à cumuler l'indemnité perçue au titre du congé de proche aidant avec la prestation de compensation du handicap (PCH) ou avec la rémunération versée au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis défavorable. La commission s'est montrée soucieuse d'éviter les effets d'aubaine liés au cumul de l'indemnité de proche aidant et d'autres indemnités.

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

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié *bis*. Cet amendement entend associer les "usagers" au fonds spécifiquement dédié au financement de l'indemnité de proche aidant. De quels usagers s'agit-il? Nous ne sommes pas dans le cadre de la gestion d'un établissement ou d'un service public, cadre dans lequel l'amendement se justifierait parfaitement, mais dans celui de l'aide apportée par un proche dans le strict cadre familial.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°4 rectifié bis.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – L'amendement n° 6 vise à rétablir la suppression du nombre de renouvellements possibles du congé de proche aidant du champ de la négociation collective, ouvrant ainsi la possibilité d'un nombre de renouvellements non plafonnés dans la limite de trois années.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis défavorable. Nous souhaitons maintenir dans le champ de la négociation collective la possibilité de limiter le nombre de renouvellements possibles du congé de proche aidant, dans la limite de trois ans. Cette disposition permet une meilleure visibilité de la mesure pour les employeurs.

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

Articles additionnels après l'article 2

Mme Nadine Grelet-Certenais. – L'amendement n° 7 vise à préciser que le conseil en évolution professionnelle (CEP) concerne bien les personnes en situation de handicap et les proches aidants. Cette mesure permettra à ces derniers de bénéficier d'un accompagnement professionnel gratuit et personnalisé, assuré par des conseillers d'organismes habilités afin d'offrir à ces personnes les meilleures perspectives d'insertion dans l'emploi. Cet amendement est directement inspiré du rapport de Dominique Gillot, présidente du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées, pour lutter contre la désinsertion professionnelle des personnes handicapées et des aidants.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis défavorable. Je vous propose d'en débattre en séance. Le premier alinéa de l'article visé dispose que « toute personne peut bénéficier tout au long de sa vie professionnelle d'un conseil en évolution professionnelle ». L'amendement est donc d'emblée satisfait. Il l'est aussi par ailleurs au titre de dispositions parallèles: les bénéficiaires de l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), les salariés atteints de maladies chroniques et les proches aidants - notamment grâce à l'article 1er de la présente proposition de loi - font l'objet de dispositions spécifiques régies par la négociation collective, bien souvent plus favorables que le droit commun.

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

Mme Nadine Grelet-Certenais. – L'amendement n° 9 vise à placer les aidants et les personnes en situation de handicap au rang des priorités dans le cadre du programme national prévu à l'article L. 6122-1 du code du travail.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis défavorable. Lors de la discussion de la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, mon groupe s'était montré extrêmement réservé quant au transfert de la région à l'État de la compétence en matière de formation. Le texte final prévoit la possibilité pour l'État de financer un programme national destiné à répondre à un besoin additionnel de qualification au profit de jeunes sortis du système scolaire

ou de personnes n'ayant pas le baccalauréat. Le public-cible de ce programme est extrêmement précis et il ne me paraît pas souhaitable d'y intégrer toutes les personnes handicapées, les proches aidants et les personnes menacées d'exclusion professionnelle. Ce serait contraire au principe de la compétence régionale et cela ferait aussi courir le risque d'une concurrence avec les organismes déjà chargés de la formation de ces publics.

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

Mme Nadine Grelet-Certenais. – L'amendement n° 8 est aussi inspiré du rapport de Dominique Gillot. Il s'agit de veiller à ce que les salariés, en risque de désinsertion professionnelle pour cause de maladie, d'accident ou de diagnostic de handicap, bénéficient d'une reconversion, ou d'une promotion sociale ou professionnelle, par des actions de formation spécifiques.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis favorable. L'idée est judicieuse.

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

Article additionnel après l'article 5

M. Olivier Henno, rapporteur. – Demande de retrait sinon avis défavorable pour l'amendement n° 3 rectifié *bis*. L'intention de notre collègue Saury est tout à fait louable, mais elle est déjà largement satisfaite par le droit existant, qui dispose que la conférence des financeurs a pour mission de venir en soutien des aidants.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

Mme Jocelyne Guidez. – Je retirerai l'amendement n° 2 rectifié avant la séance car il est satisfait.

M. Alain Milon, président. – Dont acte.

Article additionnel après l'article 6

M. Olivier Henno, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 10, conformément à notre jurisprudence constante sur les demandes de rapport.

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

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 18 approfondit la cohérence du dispositif et son rapprochement avec l'allocation journalière de présence parentale en retirant l'employeur du circuit de son versement.

L'amendement n° 18 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 19 précise le périmètre du non-cumul de l'indemnité de proche aidant, en ajoutant la rémunération touchée par l'aidant au titre de l'APA.

L'amendement n° 19 est adopté.

L'amendement de coordination n° 11 est adopté.

Article 4

L'amendement de coordination n° 12 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 14 propose que la matière visée par l'article 6 soit explicitée par un décret en Conseil d'État qui préciserait, notamment, l'organisme destinataire de la demande de la personne aidée d'intégrer le nom de son aidant au sein de sa carte Vitale et les modalités de communication du guide de proche aidant.

M. Bernard Jomier. – La succession des amendements sur ce thème montre que le dispositif n'est pas abouti. Le dossier médical personnel offre un niveau de sécurité très supérieur à celui d'une carte Vitale. L'inscription de ces informations sur le DMP garantirait donc leur sécurité. Plus une information est sensible plus elle doit être sécurisée. Il s'agit ici d'informations relatives à la vie privée. Avec le DMP, l'information sera accessible aux personnes qui en auront besoin, aux médecins de l'hôpital, par exemple, en cas d'accident. La carte Vitale ne répond pas aux mêmes objectifs. Il est vrai que l'on attend le DMP depuis de nombreuses années... Toutefois, comme il devrait entrer en vigueur prochainement, c'est ce support que l'on devrait privilégier. Cela n'empêche pas de créer une carte nominative de l'aidant par ailleurs pour s'identifier.

Mme Pascale Gruny. – A force de vouloir sécuriser, on n'avance pas ! Pourtant il s'agit de sujets essentiels pour la santé. Je travaille sur le DMP depuis 2005... Je ne vois pas le problème qu'il y a à connaître l'identité de la personne aidante. Au contraire.

Mme Jocelyne Guidez. – Je comprends le débat. Toutefois, à force de multiplier les barrières, rien ne bouge. Lorsque j'ai avancé l'idée d'une carte de l'aidant, j'ai eu l'impression de provoquer une révolution ! Cette carte serait pourtant utile. J'ai rencontré une jeune femme dont le mari est paralysé à la suite d'un accident. Cette femme travaille. S'il lui arrive quelque chose sur la route, personne ne saura qu'elle s'occupe d'une personne aidée à la maison qui a besoin d'elle. Si l'information est marquée sur la carte Vitale, à son arrivée à l'hôpital, ils le sauront. Cette carte est aussi une forme de reconnaissance pour les aidants.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Nous nous sommes beaucoup interrogés sur ce sujet. J'étais initialement réservé à l'idée d'une inscription sur la carte Vitale et favorable à l'idée d'une carte du proche aidant. Mais le DMP comporte déjà la possibilité d'ajouter le nom d'une personne proche. Il semblait à la CNIL comme au Gouvernement que cette inscription était le dispositif le plus abouti, le plus simple et le plus sécurisé.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 6

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 13 propose une réciprocité dans le mécanisme introduit par la proposition de loi sur la possibilité d'intégrer le nom de la

personne aidante sur la carte Vitale de la personne aidée. L'amendement élargit le champ du mécanisme en permettant à l'aidé de figurer sur la carte Vitale de l'aidant.

Mme Élisabeth Doineau. – Est-ce vraiment possible ? Il sera possible d'inscrire cette précision sur le dossier médical personnel (DMP) dès sa généralisation qui est prévue pour novembre.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Cette proposition a reçu un avis favorable de la CNIL et du Gouvernement qui a trouvé que cette idée était réalisable.

L'amendement n° 13 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 15 précise le destinataire de la désignation de la personne de confiance d'une personne qui n'est pas admise en soins hospitaliers ou médico-sociaux. La caisse primaire d'assurance maladie n'étant pas le bon interlocuteur, il est préférable de renvoyer au médecin traitant.

L'amendement n° 15 est adopté.

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 16 précise l'objet du site internet créé par la proposition de loi, afin que ce dernier remplisse réellement et pratiquement la mission de soutien individuel que le législateur lui assigne.

L'amendement n° 16 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Olivier Henno, rapporteur. – L'amendement n° 17 vise à simplifier le titre de la proposition de loi.

L'amendement n° 17 est adopté.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Intégration du thème des proches aidants à la négociation collective			
Mme GUIDEZ	1 rect. <i>bis</i>	Priorité au CPF	Favorable
Article 2 Indemnisation du congé de proche aidant			
Mme GRELET-CERTENAIS	5	Cumul de l'indemnité	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	4 rect. <i>bis</i>	Conseil de gestion du fonds	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GRELET-CERTENAIS	6	Renouvellement du CPA	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
Mme GRELET-CERTENAIS	7	Conseil en évolution professionnelle	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	9	Programme national de formation	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	8	Reconversion ou promotion sociale	Favorable
Article additionnel après l'article 5			
M. SAURY	3 rect.	Conférence des financeurs	Défavorable
Article additionnel après l'article 6			
Mme GRELET-CERTENAIS	10	Rapport sur les jeunes aidants	Défavorable

**Proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés –
Examen des amendements de séance**

M. Alain Milon, président. – Aucun amendement de séance n'a été déposé sur ce texte.

La réunion est close à 11 h 40.

Jeudi 25 octobre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de Mme Claire Compagnon, candidate à son renouvellement pour la fonction de présidente du conseil d'administration de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam) (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique)

M. Alain Milon, président. – Nous entendons ce matin Mme Claire Compagnon, inspectrice générale des affaires sociales, présidente depuis 2015 du conseil d'administration de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam). Mme Compagnon est candidate au renouvellement de ses fonctions et en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination

doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement. L'audition par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a eu lieu hier.

L'Oniam a été institué par la loi Kouchner de 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé. Sa mission générale porte sur l'indemnisation des accidents médicaux non fautifs, soit directement, soit par l'intermédiaire des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CCI). Son rôle a été étendu aux victimes de l'hépatite C contractée par transfusion sanguine et à celles du benfluorex (Mediator) et du valproate de sodium (Dépakine).

À la suite de son contrôle par la Cour des comptes en 2016 et d'une mission d'appui de l'inspection générale des affaires sociales, l'Oniam a dû engager un plan de redressement de sa gestion et d'amélioration de son fonctionnement dans l'intérêt du droit des victimes à la réparation de l'aléa thérapeutique, institué par la loi du 4 mars 2002.

En particulier, l'articulation entre l'Oniam, les 23 commissions de conciliation et d'indemnisation (CCI) et la Commission nationale des accidents médicaux (CNAMed) s'est révélée problématique : des divergences d'appréciation entre l'Oniam et les CCI ont pu conduire à un allongement des délais, une augmentation du nombre des contentieux, et entamer en définitive la confiance des victimes dans la cohérence du dispositif de règlement amiable.

Lorsque notre commission a entendu Sébastien Leloup le 22 février 2017, préalablement à sa nomination comme directeur général, l'Oniam traversait une grave crise.

Votre audition, madame Compagnon, sera ainsi l'occasion de vous interroger sur une clarification des responsabilités respectives de l'office, des CCI et de la CNAMed. Pensez-vous, comme le suggère la Cour des comptes, qu'il faille inscrire dans la loi l'opposabilité des avis des CCI à l'Oniam ? Quelles pistes avez-vous pu identifier pour constituer un vivier d'experts rapidement mobilisables auprès des CCI, afin de réduire le délai d'examen des dossiers ?

Quel bilan faites-vous de l'indemnisation spécifique des accidents sériels causés par le Mediator (benfluorex), la Dépakine (valproate de sodium) ou encore la vaccination contre la grippe H1N1 ? Dans ces cas bien spécifiques, les dispositifs de règlement amiable ont-ils effectivement été préférés aux voies contentieuses ?

Mme Claire Compagnon, présidente du conseil d'administration de l'Oniam. – L'Oniam est un établissement public de l'État, chargé de larges missions sur les accidents médicaux. Je vous présenterai des éléments de bilan après les trois années que j'ai passées à la tête du conseil d'administration de cet organisme, période pendant laquelle de nouvelles missions importantes lui ont été confiées - je songe à l'indemnisation des victimes de la Dépakine - et où des contrôles sont intervenus qui ont eu de grands retentissements. Je vous dirai aussi comment je souhaite poursuivre le travail mené depuis trois ans.

Inspectrice générale des affaires sociales en détachement, j'ai eu un parcours professionnel atypique, dans des ONG, comme l'association Aides et la Ligue nationale contre le cancer. C'est ainsi que j'ai initié la démarche des états généraux des malades atteints de cancer, la réforme des politiques de lutte contre le cancer, ainsi que les plans successifs destinés à la traduire concrètement. J'ai mené des travaux sur la maltraitance dans les établissements de santé, sur la réforme de la loi de 2002 relative à la démocratie sanitaire ; j'ai

rédigé un rapport à la demande de la ministre Marisol Touraine, *Pour l'An II de la démocratie sanitaire*. J'ai été nommée inspectrice générale à l'IGAS. Au sein de l'inspection générale, j'ai conduit des travaux sur l'autisme et l'évaluation des politiques publiques. J'ai été nommée en avril dernier déléguée interministérielle à la stratégie nationale autisme et troubles du neurodéveloppement. Je me suis donc attachée à des causes majeures de santé publique, et je souhaiterais poursuivre ma tâche au sein de l'Oniam.

Le dispositif d'indemnisation actuel est issu de la loi du 4 mars 2002, qui traitait pour la première fois de responsabilité et de gestion des défaillances professionnelles, de la prise en charge des victimes et de la couverture des risques. Une réparation amiable, gratuite, rapide et équitable a été instaurée, pour les accidents médicaux d'une certaine gravité, même dans le cadre de la responsabilité sans faute. Il s'agit de dommages particulièrement douloureux, des événements traumatiques. Tout le monde a besoin de comprendre ce qui s'est passé, victimes, personnel de santé, assurances, Oniam pour la solidarité nationale.

Quelques mots sur les faits marquants qui sont survenus durant mon mandat, de juin 2015 à juin 2018. Je me suis donné pour objectif de maintenir « l'attractivité » du dispositif Oniam, qui est en concurrence, si l'on peut dire, avec les procédures judiciaires. Pour réduire le différentiel d'indemnisation, j'ai obtenu une revalorisation du barème, au 1^{er} janvier 2016. Le prix horaire d'assistance par une tierce personne a été porté de 9,70 euros à 13 euros. Les préjudices extrapatrimoniaux ont été revalorisés de 16 %. Au 1^{er} janvier 2018, la table de capitalisation qui sert au calcul de l'indemnisation a été également revue à la hausse, et l'ajustement est à présent automatique sitôt publié le barème de la sécurité sociale. Enfin, en raison d'une évolution jurisprudentielle, nous avons été amenés à mieux indemniser les victimes indirectes d'infections nosocomiales.

La loi de finances pour 2017 a confié à l'Oniam une nouvelle mission concernant la Dépakine. Nous avons démarré en 2017 le travail de préfiguration. Aujourd'hui, le dispositif a commencé à fonctionner. Nous avons à l'origine peu d'indications sur le nombre de personnes qui pourraient être concernées. Une étude seulement, de l'épidémiologiste Catherine Hill, estimait entre 3 000 et 12 000 le nombre d'enfants ayant été exposés *in utero* au valproate de sodium. Depuis lors, l'Agence nationale du médicament et des produits de santé (ANSM) et de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ont établi que les enfants dont la mère avait pris de la Dépakine durant sa grossesse présentaient quatre à cinq fois plus de risques de troubles dans leur neurodéveloppement ; la CNAM a aussi pu estimer, à partir des données du système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie (Sniiram), qu'ils seraient entre 16 000 et 30 000, nés entre 1967 et 2016, touchés par le valproate. L'étude n'a pris en compte que les cas les plus graves.

À ce jour, seulement 323 demandes de victimes directes et 764 demandes de victimes indirectes sont à l'instruction à l'Oniam. Par conséquent, l'activité devrait croître considérablement dans les années à venir, sauf si l'information ne passe pas correctement, et si tel est le cas, se pose alors un problème d'accès au droit. Le collège d'experts a examiné 70 dossiers, il a établi 33 rapports, dont 28 concluent à l'imputabilité. Le taux de réponse positive est donc très élevé. Quant à la phase d'indemnisation, elle démarrera lorsque nous recevrons les premières décisions d'indemnisation et de responsabilité (les professionnels de santé, le laboratoire pharmaceutique, l'État). Le dispositif est d'une extrême complexité, qui résulte également des situations particulières de ces personnes qui subissent des atteintes très lourdes et permanentes, dont la prise en charge est coûteuse et peu solvabilisée par la solidarité nationale et l'assurance maladie. Le directeur de l'Oniam a donc demandé aux services de l'État de procéder à une première évaluation et vous serez sans doute amenés – le

plus tôt serait le mieux ! – à légiférer pour modifier la procédure, puisque l'imputabilité est quasi-automatique quand la mère a pris de la Dépakine.

L'Oniam est en charge de l'indemnisation des victimes atteintes de narcolepsie après une vaccination contre le virus H1N1. Le *process* était un peu rapide, il a été revu, et aujourd'hui une expertise médicale collégiale de très haut niveau est en place, pour étudier cette question médicale complexe.

Le rapport de la Cour des comptes, publié en février 2017, intervenait dans le cadre du contrôle quinquennal normal, pour les années 2011 à 2015. M. Leloup et moi n'étions pas en fonctions alors, mais nous avons à gérer quotidiennement les conséquences de ces graves défaillances de gestion et dysfonctionnements internes. La Cour a formulé des recommandations. Au vu de la gravité de la situation, nous avons demandé à être accompagnés par l'IGAS. D'anciens agents comptables ont été mis en débet pour des montants considérables, c'est un phénomène rare ; les suites juridictionnelles sont encore en cours devant le parquet national financier.

Le conseil d'administration et la nouvelle direction ont pris toutes les mesures qui s'imposaient, en collaboration étroite avec les services de l'État. Un plan de redressement de la gestion a été établi, et depuis 2017 nous menons un travail incessant, dont nous rendons compte régulièrement. Un changement complet de direction est intervenu en mars 2017, lorsque M. Leloup a pris ses fonctions. Si l'on considère la situation d'alors, il a accepté ce poste avec une belle abnégation !

Nous avons aussi demandé à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de nous aider à nous mettre en conformité avec les règles de la comptabilité publique. Comme la Cour des comptes le réclamait, un nouveau cadre pour le recouvrement de créances a été validé par Bercy, ce qui a suscité quelques réactions inquiètes parmi les compagnies d'assurance...

La période a été difficile aussi pour les agents de l'établissement. Les plafonds d'emploi sont très restrictifs, alors que nos besoins sont de plus en plus importants.

Dans cette phase de turbulences, nous étions inquiets pour l'attractivité de l'indemnisation Oniam. Pourtant notre activité a crû continument et les dépenses d'indemnisation ont atteint un niveau record : plus de 135 millions d'euros directement versés aux victimes. Même augmentation de l'activité dans les commissions de conciliation, qui ont reçu 46 000 demandes ; un tiers a reçu un avis positif d'indemnisation. Nous poursuivons l'indemnisation des victimes des contaminations transfusionnelles par le VIH. Celle des victimes du benfluorex (Mediator), également : le collège compétent a émis plus de 1 900 avis sur les demandes depuis l'origine et encore 1 000 en 2017. J'ajoute que l'an passé, 96 % des victimes d'accidents médicaux ont en 2017 accepté l'offre présentée par l'Oniam.

La divergence possible entre les avis des CCI et les décisions de l'Oniam doit-elle entraîner une révision législative ? C'est aux pouvoirs publics d'en juger. Nous avons mis en place des *process* visant à diminuer ces cas, en prévoyant notamment une procédure de recours - lorsqu'il y a divergence d'appréciation, le directeur de l'Oniam et le président de la CCI concernée en discutent ensemble.

L'activité, avec la montée en puissance des dossiers Dépakine, croît malgré la décélération sur le Mediator. L'activité sur les accidents médicaux ne cesse d'augmenter.

Si je suis confirmée dans mes fonctions pour un second mandat, je m'attacherai principalement à la construction d'un meilleur accompagnement des victimes tout au long de la procédure d'indemnisation. Cela passe par des outils techniques : nous travaillons sur un nouveau schéma directeur des systèmes d'indemnisation. Il est dommage qu'il ne soit pas intervenu plus tôt, pour améliorer l'information, l'accompagnement, la dématérialisation des démarches.

Ce sont des travaux de longue haleine. Il faut revoir certaines procédures qui jalonnent le parcours des victimes, repenser celui-ci en travaillant avec les pouvoirs publics, rapidement, afin de mettre un terme à des procédures inadaptées et coûteuses en ressources financières et humaines. Bref, il faut améliorer le service rendu. D'autant que le rapport de la Cour des comptes a ébranlé la confiance des tutelles et des partenaires.

Il aurait été plus simple pour moi de ne pas demander le renouvellement de mes fonctions... mais on ne quitte pas le navire par gros temps. C'est pourquoi je sollicite un deuxième mandat, pour travailler à un redressement que j'espère définitif.

M. Gérard Dériot. – Il faut du courage, manifestement, pour continuer ! Mais vous semblez sur la bonne voie.

Les CCI, dirigées par des magistrats, ne présentent pas toutes les garanties d'impartialité : la Cour des comptes les estime trop dépendantes, financièrement, techniquement et en gestion, de l'Oniam. Un changement est-il prévu à cet égard ?

L'admission à la réparation est conditionnée à un taux d'incapacité de 25 % au minimum - ou d'un arrêt de travail de six mois. Une chirurgie esthétique, par exemple, n'entraîne pas un tel arrêt, ni un tel taux. Or la victime d'une erreur chirurgicale ou d'une infection peut avoir subi un dommage irréparable, très pénalisant. N'a-t-elle pour seul recours que la voie judiciaire ?

M. René-Paul Savary. – Hormis les demandes d'indemnisation de victimes de narcolepsie après une vaccination contre le H1N1, avez-vous reçu d'autres demandes, concernant d'autres vaccins ? Percevez-vous une incidence des campagnes anti-vaccins ?

Recevez-vous des demandes liées aux effets indésirables de médicaments ? Croyez-vous nécessaire de créer un dispositif spécifique, global, sur les effets indésirables imputés aux médicaments ?

Mme Laurence Cohen. – La Cour des comptes indiquait que les victimes préféreraient l'action contentieuse parce que l'action amiable était soumise à des délais trop longs. Quelles pistes explorez-vous ? Envisagez-vous des embauches pour réduire les délais d'instruction des dossiers ? En avez-vous les moyens ?

On peut se féliciter de cette indemnisation des accidents médicaux. Mais des laboratoires sont mis en cause, et condamnés. Ne devraient-ils pas alors rembourser l'Oniam ?

Dans la vaccination, les adjuvants aluminiques sont mis en cause, ils pourraient causer des myofascites à macrophages, maladie particulièrement invalidante. Avez-vous mis en œuvre un dispositif d'indemnisation de ces victimes ?

M. Jean-Marie Morisset. – Le bateau, pour reprendre votre métaphore, a beaucoup tangué... Vous vous donnez pour priorité de simplifier les procédures complexes ;

je connais pour ma part quelques dossiers Dépakine bien difficiles. Je me souviens du jour où la ministre avait annoncé, en séance publique, la création d'un fonds. Il a suscité l'espoir des familles, mais celles-ci sont aujourd'hui découragées par la lourdeur des procédures. Sur les 135 millions d'euros versés, quelle part l'a été aux victimes de la Dépakine ? Il faudrait que l'instruction se déroule dans des conditions claires, car les intervenants y sont nombreux, y compris les associations de soutien. Il faut aussi récupérer les sommes sur les laboratoires et les compagnies d'assurance.

Mme Claire Compagnon. – Les CCI sont présidées par des magistrats et sont donc indépendantes. Le dispositif d'indemnisation mis en place par la loi et le règlement est en effet compliqué, il fait intervenir trois instances, les CCI, la CNAMed et l'Oniam. Les commissions sont indépendantes de nous ! Nous avons fait un gros travail afin que soient mieux respectés les avis des CCI, et aujourd'hui, il n'y a plus de différentiel que dans 3 % des cas, ce qui est très faible.

Les moyens en personnel des CCI sont très insuffisants, les équipes de salariés ne fonctionnent que grâce à l'apport de stagiaires. Ils en retirent une expérience professionnelle incomparable, mais dans le principe, il n'est pas satisfaisant de dépendre d'une telle variable d'ajustement. C'est une fragilité inhérente, et si vous nous aidiez à la résoudre, nous vous en serions très reconnaissants.

Le taux de 25 % est une condition fixée par la loi, qui contraint les CCI à rejeter des demandes légitimes. Seule une loi pourrait modifier la loi... Je le confirme, les victimes ne comprennent pas les décisions de rejet sur ce fondement.

Sur le H1N1, 170 dossiers sont actuellement en phase d'expertise collégiale, le but étant de déterminer l'imputabilité puis d'évaluer le montant d'indemnisation. Celui-ci sera d'autant plus élevé qu'il s'agit de personnes jeunes, qu'il faudra aider toute leur vie. La narcolepsie est un phénomène complexe ; il est très difficile d'apprendre à vivre avec cette pathologie au quotidien...

Nous ne sommes pas habilités à intervenir sur d'autres vaccins.

M. René-Paul Savary. – Avez-vous des demandes de patients sur d'autres effets indésirables ?

Mme Claire Compagnon. – Il y a eu plusieurs types et marques de vaccins contre le H1N1, certains ont été sans incidence pour la santé, les demandes au titre de ces produits ont donc été rejetées.

Nous avons reçu des demandes des professionnels de santé, vaccinés dans le cadre de leur métier contre l'hépatite B. Nous avons reçu 10 000 demandes liées au benfluorex Mediator depuis l'ouverture du dispositif, un peu plus de 1 000 sur la Dépakine ; nous n'en avons pas sur le Distilbène, ce qui n'étonne guère, puisque nous avons été habilités par la loi sur ce produit seulement en 2002, alors que les effets étaient connus depuis déjà bien longtemps. Environ 150 dossiers ont déposés concernant l'Androcur devant les CCI.

M. Morisset a évoqué un fonds d'indemnisation pour la Dépakine. Il n'existe pas. On pourrait imaginer un fonds d'indemnisation sur les risques inhérents aux produits de santé. Si le fonctionnement de l'Oniam est si compliqué, c'est que des lois successives nous ont confié de nouvelles missions qui n'avaient pas été prévues. Or un élargissement implique par

exemple de traiter 1 000 dossiers supplémentaires, de chacun 900 pages, en trois mois... Et derrière chaque dossier, il y a un parcours de vie douloureux. Mais là encore, seule la loi pourra modifier l'organisation, voire créer un fonds.

Le rapport de la Cour des comptes a montré que le taux de recours contentieux augmentait. Il a déploré la longueur des délais entre le dépôt d'un dossier à l'Oniam et l'offre d'indemnisation - ceux-ci restent pourtant bien moindres que les délais de jugement par les tribunaux. Il faut cependant encore les réduire, d'autant qu'ils ont tendance à s'aggraver. Des moyens supplémentaires sont nécessaires, mais également une simplification des procédures. Par exemple, pour la Dépakine, l'imputabilité a été mise en évidence par des études robustes : est-il dès lors judicieux de se plonger jour et nuit dans chaque dossier individuel ? Quant aux montants proposés, nous connaissons ce trimestre les premières décisions du comité d'indemnisation.

Les frais sont avancés par l'Oniam, oui. Sont-ils remboursés par les laboratoires ? Non. Nous ne sommes pas autorisés par la loi à les réclamer, même si les procédures signifient mobilisation d'agents salariés, appel à des expertises, soit des sommes considérables ! Ces frais sont financés par la solidarité nationale, alors qu'ils découlent de comportements fautifs ou de l'activité d'entreprises.

Mme Laurence Cohen. – Les chiffres sont-ils disponibles ?

Mme Claire Compagnon. – Oui.

Cela nous renvoie à une interrogation, concernant le fonds que vous évoquiez : qui participerait ? Qui doit payer ?

Les pathologies liées aux adjuvants des vaccins pourraient relever de nos procédures et de notre intervention. Mais il n'est pas prévu d'indemnisation à ce jour.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie. Il n'y a pas de scrutin : votre nomination est simplement conditionnée à cette audition par la commission compétente, au Sénat et à l'Assemblée nationale. C'est chose faite !

La réunion est close à 11 h 30.

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

Mardi 23 octobre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 5.

Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je remercie Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, d'être parmi nous pour évoquer Parcoursup, le système issu de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants et qui a remplacé le système Admission post-bac ou APB, devenu en quelque sorte illégal en raison du tirage au sort qu'il comportait.

Ce nouveau système ayant été développé assez rapidement, il convient, après une première phase d'observation qui nous a occupés avant l'été, de faire à présent un bilan de son application.

Nous avons de nombreuses questions à vous poser, madame la ministre. En outre, au regard des diverses expériences vécues à l'occasion de la rentrée universitaire dans nos territoires, nous pensons que des améliorations peuvent être apportées au dispositif.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – Le 30 octobre 2017, lors de la présentation du Plan Étudiants, nous nous étions engagés, le Premier ministre et moi-même, sur trois séries de mesures : la fin du tirage au sort, une procédure nationale de préinscription et d'orientation plus humaine, une baisse significative du coût de la rentrée pour les étudiants. Il est important de le rappeler, car Parcoursup a monopolisé l'attention au point de faire oublier que cette plateforme n'était qu'un outil au service de la démocratisation de l'enseignement supérieur.

Comme je l'avais déjà fait devant vous le 28 juin dernier, mesdames, messieurs les sénateurs, je réaffirme que les engagements du Gouvernement envers les lycéens et les étudiants seront tenus.

Supprimer le tirage au sort et redonner le dernier mot aux étudiants, c'est désormais chose faite, et personne n'envisage aujourd'hui de revenir en arrière. Admission post-bac permettait d'affecter le plus rapidement possible, en fonction des choix de la machine, un très grand nombre d'étudiants. Le système ne se préoccupait pas de savoir si les étudiants allaient ensuite réussir, abandonner ou échouer. Parcoursup permet au contraire aux étudiants de mûrir leur projet, de recevoir des réponses de toutes les formations qu'ils ont demandées et de faire ensuite un choix parmi les réponses positives qu'ils ont obtenues.

En offrant ce choix aux étudiants, on se donne, me semble-t-il, les moyens de lutter, dans la durée, contre l'orientation par défaut et la sélection par l'échec. Depuis quelques semaines, les présidents d'université, les professeurs et les proviseurs que je rencontre me confirment d'ailleurs que l'ambiance est différente.

D'un point de vue technique, Parcoursup a pleinement fonctionné : plus de 2,4 millions de propositions ont été faites, 730 000 jeunes – et 96 % des bacheliers généraux – en ayant reçu au moins une. En moyenne, les candidats ont reçu trois propositions, ce qui a permis à 583 000 jeunes de s'inscrire, soit 27 000 de plus qu'en 2017. Le nombre de candidats ayant accepté une proposition a également augmenté, signe de la pertinence d'un système qui a redonné la main aux étudiants.

Parcoursup a aussi permis de faire un premier pas significatif vers la démocratisation de l'enseignement supérieur, grâce au système de quotas que le législateur a introduits dans la loi. En cette rentrée 2018, le nombre des boursiers a augmenté de 21 % dans l'enseignement supérieur – et même de 28 % dans les classes préparatoires parisiennes –, les bacheliers professionnels de 23 % dans les filières de brevets de techniciens supérieurs (BTS) et les bacheliers technologiques de 19 % dans les filières de diplômes universitaires de technologie (DUT). Les propositions des établissements parisiens adressées aux lycéens de l'académie de Créteil ont par ailleurs augmenté de 65 %.

Notre deuxième engagement était d'accueillir de façon plus humaine les étudiants dans l'enseignement supérieur. Pour la première fois, un véritable pont s'est construit entre l'enseignement secondaire et le supérieur. Dans les lycées, les équipes se sont engagées sans compter pour accompagner les élèves. Quant aux établissements d'enseignement supérieur, ils ont profité de cette meilleure connaissance de leurs futurs étudiants pour concevoir des parcours mieux adaptés. Ce mouvement doit se poursuivre et s'accroître.

L'accompagnement dans le premier cycle est lui aussi en pleine transformation. La procédure normale et la procédure complémentaire ont permis d'offrir 145 000 parcours personnalisés *via* la plateforme. Le cadre définissant la nouvelle licence, issu de la concertation conduite au printemps, a été publié le 7 août dernier et permettra de penser d'autres formes de parcours plus modulaires, adaptés à la diversité des étudiants. À l'université de Nanterre, 25 % des étudiants de première année bénéficient déjà de ces parcours d'accompagnement.

S'agissant du coût de la rentrée, les chiffres parlent d'eux-mêmes : la cotisation annuelle de sécurité sociale étudiante de 217 euros a été supprimée, les droits d'inscription ont baissé, le prix du ticket de restauration universitaire a été gelé. Au total, la rentrée 2018 coûte 100 millions d'euros de moins aux étudiants que la précédente. Nous avons par ailleurs tenu notre engagement sur le paiement des bourses à date, ce qui permet de donner de la visibilité à nombre d'entre eux.

Je souhaite qu'en 2019 nous puissions encore renforcer l'égalité entre les futurs étudiants. Si nous voulons restaurer une égalité réelle des chances et redonner aux études supérieures leur rôle émancipateur, nous devons garantir la confiance dans notre système d'enseignement supérieur.

Les légendes urbaines les plus extravagantes ont circulé à propos de Parcoursup – discrimination en fonction du genre, renforcement des inégalités sociales et territoriales... Tout cela est faux. La rumeur selon laquelle la plateforme empêcherait les candidats de quitter leur académie est également infondée. Nous avons au contraire souhaité garantir une possibilité de mobilité entre académies pour l'ensemble des formations, et le nombre de lycéens ayant accepté une proposition en dehors de leur académie a augmenté de 10 %, et même de 15 % pour les bacheliers technologiques et professionnels originaires de Seine-Saint-Denis.

Parcoursup n'est qu'un outil dont l'efficacité est prouvée, me semble-t-il, mais qui doit être amélioré année après année. Je travaillerai pour cela avec l'ensemble des acteurs concernés.

Je suis prête à étudier la question de l'anonymisation des dossiers analysés dans le cadre de la procédure nationale de préinscription, pour préserver le lien de confiance entre les jeunes et l'enseignement supérieur, même si les chiffres montrent que la discrimination dans l'accès à l'enseignement supérieur a diminué.

Il n'y aura pas de retour à la hiérarchisation des vœux. En revanche, le calendrier de Parcoursup est un point majeur d'amélioration, la durée de la procédure ayant entretenu un sentiment d'incertitude durant l'été. Nous savons désormais que 96 % des étudiants connaissent leur affectation définitive fin juillet. L'an prochain, la première phase de la procédure s'achèvera donc au plus tard à cette date.

J'envisage d'afficher le rang du dernier candidat appelé l'année précédente, ce qui permettra aux étudiants sur liste d'attente d'apprécier leurs chances de rejoindre les formations sélectives, et d'améliorer les conditions d'affichage du taux de remplissage des formations, connu tardivement cette année.

Je souhaite aussi que les futurs étudiants disposant d'une vision très claire de leur orientation puissent, après les résultats du baccalauréat, définir par avance la réponse qu'ils apporteront aux différentes propositions qui leur seront adressées – un « répondeur automatique », en quelque sorte.

Au-delà de ces modifications techniques de la plateforme, je voudrais renforcer encore, en 2019, l'égalité entre les futurs étudiants.

L'information mise à disposition des candidats par la plateforme est tellement riche et détaillée qu'elle est parfois source de confusion. Restaurer l'égalité face à l'information, c'est donc introduire un peu plus de clarté dans une offre de formation qui ne cesse de s'étoffer. Je souhaite que nous engagions ce chantier dès cette année, afin que toutes les formations disposant d'une forme de reconnaissance par l'État puissent intégrer la plateforme en 2019, conformément aux dispositions de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Nous voulons aussi élargir le champ des possibles en restaurant l'égalité face à la mobilité, la plateforme ayant mis en lumière la puissance des déterminants sociaux et territoriaux – j'ai en tête l'exemple d'un bachelier bordelais qui, malgré une place en résidence universitaire et une aide à la mobilité, a renoncé à suivre la formation qu'il désirait à Pau.

La mobilité doit se préparer, s'anticiper. Nous voulons qu'elle devienne une possibilité pour tous et nous en ferons une priorité de l'année 2019, avec la création d'un fonds pour accompagner la mobilité étudiante et des actions concrètes menées avec les collectivités territoriales.

Pour garantir l'égalité d'accès aux filières professionnalisantes courtes, plébiscitées par les futurs étudiants, nous entendons généraliser l'expérimentation qui vise à favoriser, sur l'avis des conseils de classe, l'accès des bacheliers professionnels aux sections

de techniciens supérieurs (STS), en intégrant au dispositif les classes passerelles, tremplins vers la réussite en BTS.

Nous voulons également travailler avec les universités et les acteurs socio-économiques à la création de nouvelles formations professionnalisantes courtes d'une durée comprise entre un et trois ans. J'ai réuni l'ensemble des acteurs concernés le 18 octobre dernier pour lancer ce chantier.

Je ne pourrai conclure cette intervention sans évoquer l'un des chantiers majeurs de cette année, la réforme des formations en santé, qui repose sur trois piliers : l'ancrage dans l'université, la modernisation des cursus et des pédagogies, une plus grande attention accordée au bien-être des étudiants.

Qu'il s'agisse de l'admission dans les instituts de formation aux soins infirmiers, de la suppression des examens classants nationaux, de la réforme du troisième cycle d'études médicales ou, tout dernièrement, de la suppression du *numerus clausus*, l'objectif est de créer des études de santé du XXI^e siècle, libérées de traditions parfois pesantes. Un travail de concertation a été engagé à compter du 12 octobre dernier pour rédiger un projet de loi visant à supprimer le *numerus clausus* et à définir le nouveau cadre de formation des futurs médecins en premier cycle.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur. – Nous souscrivons aux objectifs du Plan Étudiants, même si une petite phrase de votre éditorial dans le document de rentrée universitaire me gêne, madame la ministre. « Désormais, les étudiants et leur réussite sont au cœur des préoccupations de tous ; c'est un changement considérable »... Ces mots ne sont pas très respectueux à l'égard de tous ceux qui, avant vous, ont œuvré à la réussite des étudiants.

Je me concentrerai sur Parcoursup. Vous avez réaffirmé votre opposition à la hiérarchisation des vœux, mais je pense que vous faussez le débat en confondant la hiérarchisation elle-même et l'utilisation qui en est faite. Il me semblerait sain que les étudiants classent leurs vœux par ordre de préférence. Cela permettrait aussi de mesurer leur degré de satisfaction.

Que cet ordre de préférence soit ensuite utilisé par un algorithme de tri pour maximiser la satisfaction globale, comme c'était le cas avec APB, est une autre question... Toutefois, réintroduire après la fin de la première phase un algorithme d'affectation permettrait d'accélérer le processus.

Mon collègue Pierre Ouzoulias reviendra certainement sur la question des algorithmes locaux, son sujet de prédilection. Nous avons beaucoup débattu au Sénat de l'opportunité de les publier.

La transparence parfaite est impossible mais il est nécessaire que les formations indiquent les critères retenus pour classer les dossiers et leur pondération.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Les professeurs principaux des classes de terminale m'ont dit que, désormais, leur vision de l'orientation de leurs élèves ne s'arrêtait plus au baccalauréat mais allait au-delà. Le bac ne représente plus une coupure. Au sein des commissions d'accès à l'enseignement supérieur, les professeurs de lycée et les professeurs du supérieur se réunissent et mettent l'avenir des jeunes au cœur de leurs préoccupations.

C'est ce qui a changé. Sinon, cela fait longtemps que chacun a à cœur la réussite des étudiants.

En ce qui concerne la hiérarchisation des vœux, il faut savoir que les étudiants changent souvent d'avis. Il leur est difficile de savoir à l'avance si leur réponse sera un « oui », un « oui peut-être », un « oui si », sur place ou ailleurs, etc. Ainsi cette jeune fille, qui disait qu'elle n'avait reçu aucune réponse, avait en fait obtenu une affectation, d'ailleurs prisée, qui correspondait aux vœux qu'elle avait émis trois mois plus tôt, mais qui ne correspondait plus à ses attentes trois mois plus tard ! La mise en place du répondeur automatique est une façon de répondre à cette problématique. Ceux qui, après les résultats du baccalauréat, sont décidés, pourront dire ce qu'ils souhaitent, en fonction de l'ordre d'arrivée des réponses. Nous avons trouvé un équilibre qui permet de ne pas revenir à la hiérarchisation *a priori*, qui ne convient qu'à très peu de jeunes car peu de jeunes savent vraiment ce qu'ils veulent faire en janvier, et qui réduit le stress lié à l'attente d'une réponse.

En ce qui concerne les algorithmes locaux, les attendus sont précisés sur la plateforme et les formations peuvent ajouter des spécificités. Là aussi nous sommes parvenus à un équilibre qui concilie la délibération du jury et sa souveraineté, tout en permettant à chaque étudiant de demander à savoir comment son dossier a été traité. Cet équilibre a fait ses preuves car les demandes de justification ont été peu nombreuses.

M. Stéphane Piednoir. – J'ai été enseignant en classe préparatoire aux grandes écoles pendant plusieurs années. Or cette année, pendant l'été, le rythme de remplissage a été bien inférieur à celui qu'elles connaissaient avec APB. À la rentrée, certaines ont affiché un taux de remplissage très réduit, inférieur à leurs capacités. Or les recteurs tiennent compte de ces indicateurs pour décider de la fermeture ou du maintien d'une formation. Y-a-t-il eu un *bug* ? Comment expliquer ces anomalies inquiétantes ? Pouvez-vous prendre des engagements quant au maintien de ces classes préparatoires, même si les effectifs constatés à la rentrée 2018 sont très insuffisants ?

Ma deuxième question concerne la prise en compte de l'objectif d'insertion professionnelle. Au cours des débats parlementaires, le Sénat avait fortement insisté sur l'impérieuse nécessité de lier la création de nouvelles places à l'université et dans l'enseignement supérieur avec les perspectives d'insertion professionnelle, afin de ne pas envoyer nos jeunes dans des voies sans issue. Au printemps, vous avez créé 21 000 places supplémentaires, puis à nouveau 10 000 places au cours de l'été. Dans quelles filières ? S'agit-il de filières qui embauchent ? Inversement, 127 000 places n'ont pas été affectées. S'agit-il de filières qui embauchent ou faudra-t-il envisager tout simplement leur fermeture ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Nous avons beaucoup discuté avec les proviseurs des lycées comportant des classes préparatoires pendant l'été. À la rentrée, les inquiétudes étaient retombées. Il a été très perturbant de constater que des jeunes, à qui l'on avait répondu favorablement et fait une proposition de place, n'avaient pas confirmé immédiatement leur venue. Cela a suscité une forte incertitude. C'est pourquoi on a évoqué la durée de la procédure : mettre un terme à cette procédure à la fin du mois de juillet, plutôt qu'à la fin du mois d'août, constitue un premier élément de réponse qui a rassuré les proviseurs. Finalement, à la rentrée, on constate que les variations sont conformes aux variations que l'on peut observer tous les ans. La particularité est que là où les capacités d'accueil n'étaient pas atteintes, les commissions d'accès à l'enseignement supérieur ont pu proposer à des jeunes, qui n'avaient pas demandé en première intention une classe préparatoire mais qui avaient un bon dossier, de rejoindre une classe préparatoire. Chaque année, traditionnellement, on observe

une certaine déperdition entre la préinscription et la rentrée. Cette année, toutefois, lorsqu'une différence entre la volonté de se préinscrire et l'inscription réelle a été observée, on a pu proposer les places libres à d'autres étudiants. Au total, on a pu réaffecter 25 000 jeunes pendant le mois d'août et leur proposer un parcours qui leur convenait mieux.

La question de l'ouverture de nouvelles formations, de l'insertion professionnelle et des places créées est très complexe. Dans l'enseignement supérieur, 127 000 places sont libres. Cela signifie concrètement que des formations, calibrées pour accueillir 30 ou 50 étudiants, n'en accueillent que 25 ou que 32. Cela ne remet pas en cause l'intérêt de ces formations. En général, il s'agit de formations qui ont vocation à former des chercheurs et des universitaires. Il s'agit donc d'une voie professionnelle. Nous devons veiller à alimenter les formations qui conduisent jusqu'au doctorat et à la recherche.

Les débouchés professionnels dans le secteur du numérique et de l'informatique sont importants, mais on peine à attirer des étudiants dans ces filières. C'est pourquoi, avec Jean-Michel Blanquer, nous avons beaucoup travaillé sur l'orientation, avec une approche différente. Cette année, dès la classe de seconde, les lycéens auront 50 heures d'orientation. Il ne s'agit pas seulement de présenter les possibilités de diplômes ou les cursus, mais d'inviter des professionnels à venir présenter leur métier. Nous souhaitons même introduire cette phase d'orientation avant le lycée. À Toulouse, par exemple, je rencontrais récemment des jeunes suivant une formation en chaudronnerie. Comme son nom ne l'indique pas, ce métier ne consiste pas à fabriquer des chaudrons mais est importante dans l'aéronautique. La dénomination n'est pas forcément attractive pour des jeunes de 13 ou 14 ans. Comment les attirer ? La meilleure façon est que des chaudronniers aillent dans les établissements présenter leur métier. C'est ainsi que l'on pourra attirer des jeunes vers un certain nombre de filières qui recrutent. Les jeunes ont du mal à se déclarer intéressés par certaines formations parce qu'ils découvrent trop tard les métiers qui se cachent derrière les noms.

On a créé deux types de places. Comme il y avait une très forte demande pour les filières courtes professionnalisantes, on a ouvert des BTS et des DUT, en veillant à calibrer l'offre par rapport aux débouchés professionnels. Les filières courtes professionnalisantes forment des diplômés à bac plus deux ou à bac plus trois qui sont très recherchés par les employeurs. Or aujourd'hui, les DUT et une grande partie des BTS servent souvent de voie alternative aux élèves des classes préparatoires. Le taux de poursuite d'études après un DUT s'élève ainsi à 85 %. Les DUT n'ont pas été initialement pensés pour cela. Il faut trouver le bon équilibre pour permettre aux diplômés qui le souhaitent de poursuivre éventuellement leurs études, tout en permettant aux élèves de ces filières courtes professionnalisantes de s'insérer sur le marché du travail. L'autre partie des places a été ouverte dans des filières qui étaient très demandées, notamment en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ou en droit. Il restait des places dans ces filières au moment de la fermeture de la plateforme, le 5 septembre.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la commission des finances (mission « Recherche et enseignement supérieur »). – Madame la ministre, vous avez traversé sans encombre la mise en place des prérequis pour l'entrée à l'université. C'est une réforme de longue haleine qui ne portera ses fruits que dans le temps. On ne peut que vous souhaiter bonne chance pour la réussite de cette démarche.

Une partie du produit de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC) risque d'être reversée directement au budget général de l'État. Ne serait-il pas légitime que les éventuels excédents soient affectés à l'amélioration de la situation des étudiants ?

Le glissement vieillissement technicité (GVT) n'est pas financé. Les universités n'ont pas la main sur cette thématique qui s'impose pourtant à elles et relève de la gestion de la fonction publique. Le GVT ne devrait-il pas être intégré dans le budget dès le départ ?

Les étudiants dans le secteur privé sont de plus en plus nombreux mais les dotations au privé n'ont pas augmenté, ce qui signifie que les dotations par étudiant diminuent. Pourtant un étudiant dans le privé coûte moins cher au secteur public et fait donc faire des économies au ministère ... À l'Institut catholique de Lyon, par exemple, les effectifs ont doublé, passant de 3 000 à 6 000 étudiants, tandis que la subvention par étudiant est passée de 1 200 euros à 650 euros. Comment remédier à cette situation ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Nous n'avons aucune idée des montants qui pourraient être perçus au titre de la CVEC. Celle-ci est perçue par les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) qui doivent utiliser ces crédits pour offrir à tous les étudiants, qu'ils soient dans le public ou le privé, de nouvelles prestations. Une partie est reversée directement aux établissements pour qu'ils développent une offre culturelle, sportive, de prévention, de santé, de bien-être pour leurs étudiants. Nous sommes en train de collecter la CVEC au titre de l'année 2018. Nous ne connaissons pas le montant qui sera collecté car le calcul est très complexe : certains étudiants sont exonérés, d'autres ont demandé à l'être. On ne connaît pas non plus la proportion des étudiants inscrits dans les établissements privés hors contrat qui la paieront. Pour 2019, nous avons donc estimé son produit à 95 millions d'euros. Avec le ministre en charge des comptes publics, nous avons très clairement dit que nous pourrions ajuster ce chiffre dès lors que nous aurions une idée plus précise du montant qui sera collecté. Il est hors de question de demander aux Crous de faire un chèque à l'État. Chaque euro perçu dans le cadre de cette contribution ira à la vie étudiante.

La question du glissement vieillissement technicité est ancienne. Comme l'année dernière, nous allons réduire au maximum le niveau des mises en réserve pour le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Globalement, le budget des universités a augmenté de 224 millions d'euros, en tenant compte de cette faible mise en réserve : 120 millions d'euros alimenteront le Plan Étudiants, pour financer à la fois la poursuite des mesures anciennes et les nouvelles mesures, notamment celles en faveur de l'engagement pédagogique ; une centaine de millions d'euros sera destinée aux établissements. Les crédits supplémentaires qui ont été octroyés aux établissements en 2018 pour accompagner la création de places permettaient potentiellement de créer 400 emplois. Toutefois, en vertu du principe d'autonomie, chaque établissement est libre de l'usage de son budget. Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est un ministère d'opérateurs, mais je fais confiance aux établissements pour définir et mettre en œuvre une stratégie. Là encore nous devons trouver le bon équilibre et cela passe par le dialogue.

Les soutiens aux établissements privés sont de plusieurs types. Nous avons inscrit les établissements privés d'intérêt général parmi les bénéficiaires de la CVEC. De nombreux établissements privés équilibrent leur budget grâce aux droits d'inscription ou grâce à des accords pour développer la formation continue ou la formation tout au long de la vie. Dans tous les cas, nous avons la chance, en France, de vivre dans un système où l'on ne facture quasiment jamais aux étudiants le coût réel de la formation.

M. Jacques Gasparrin. – J'ai été rapporteur de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Il a fait chaud cet été mais l'été a aussi dû être chaud pour vous et pour vos équipes avec l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs. Toutefois il faut

reconnaître que vous vous en êtes bien sortie. Les défis étaient nombreux : l'augmentation continue du nombre d'étudiants, avec 30 000 étudiants de plus chaque année ; un échec massif en licence, avec un taux d'échec de 27 %, etc. On ne pouvait plus accepter cette sélection par l'échec. Le tirage au sort était inacceptable. Je ne suis pas sûr que la ministre précédente ait pris les bonnes décisions à cet égard ... Nous étions aussi inquiets quant au calendrier mais vous nous avez rassurés. Le délai entre l'ouverture des vœux, le 15 janvier, et les réponses, le 21 septembre, était trop long. Faut-il fermer la porte à la hiérarchisation des vœux ? Je crois que cela mérite réflexion. Les chefs d'établissement saluent l'instauration d'un deuxième professeur principal. Disons-le, la « sélection » à l'entrée à l'université n'est pas un gros mot. La réflexion autour du continuum « bac plus trois, bac moins trois » est cruciale. Je voudrais donc vous féliciter car vous avez su faire preuve de sang-froid. Tous vos services, comme les rectorats, ont fait un gros travail. Je l'ai constaté en Bourgogne-Franche-Comté. Vous étiez attendue au tournant et je pense que vous avez bien réussi ! J'ai apprécié de travailler avec vous et je veux souligner l'esprit de concertation qui a prévalu.

Toutefois, les chefs d'établissement sont inquiets de la réforme du baccalauréat. Si des prérequis et des attendus sont prévus, toutes les universités ne jouent pas le jeu. Comment allez-vous faire pour que les prérequis collent au plus juste à la formation des étudiants et aux attentes de l'université ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Outre les 500 millions d'euros mobilisés pour l'application de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, 500 millions sont disponibles dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, dont 325 millions d'euros ont été affectés aux établissements ayant déposé un plan de transformation de leur premier cycle. Nous avons également créé une communauté permettant les partages d'expérience entre établissements.

M. Laurent Lafon. – Combien d'établissements ne figurent-ils pas encore sur Parcoursup ? Les étudiants ayant été acceptés par certains d'entre eux n'ont pas tous pensé à se désinscrire de la plateforme, ce qui a contribué à allonger les délais. Quelles actions mènerez-vous pour accélérer l'inscription de ces établissements sur la plateforme ?

La réflexion sur l'anonymat que vous avez annoncée concernera-t-elle aussi le lycée d'origine du bachelier ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur le répondeur automatique ? Si j'ai bien compris, les choix exprimés par les bacheliers seront automatiquement acceptés, à condition qu'ils soient retenus par l'établissement demandé. Sans parler de hiérarchisation des vœux, il s'agit d'aller vers une classification.

Mme Sylvie Robert. – Puisqu'il n'y a pas eu de hiérarchisation des vœux, pourquoi ne pas lancer une enquête qualitative sur le degré de satisfaction des étudiants ?

Nous souhaitons pour les jeunes une orientation choisie et non subie. La loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants liait d'ailleurs affectation et orientation. Nous disposerons bientôt d'éléments chiffrés : si l'orientation est véritablement choisie, le nombre de décrocheurs devrait être très faible en fin de première année d'études supérieures.

Je vous remercie d'avoir apporté une réponse précise concernant la CVEC. Vous nous avez rassurés.

Il faut une véritable lisibilité des algorithmes locaux. Comme le disait Stéphane Piednoir, certaines universités ont pondéré leurs critères au regard de l’algorithme central.

Le dispositif « oui, si » a concerné 145 000 étudiants. Combien d’entre eux ont-ils accepté cette proposition et validé leur parcours d’accompagnement ? Comment se passe la mise en place des modules d’accompagnement dans les universités ? Qu’en est-il des directeurs d’études, ces enseignants chercheurs désignés pour coordonner les différents parcours d’accompagnement en lien avec les universités ?

Peu de candidats ont bénéficié des aides à la mobilité, alors que celle-ci a augmenté. Est-ce dû à un manque d’information ?

Sur quoi se fonde votre souhait d’anonymiser les dossiers et que recouvrira l’anonymat ?

M. Pierre Ouzoulias. – Madame la ministre, c’est Claire Mathieu, ma collègue du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui avait fait le rapprochement entre recettes de cuisine et algorithmes ...

Mme Frédérique Vidal, ministre. – On me l’a confirmé !

M. Pierre Ouzoulias. – Votre objectif, madame la ministre, était de mettre de l’humain dans la procédure. Par ailleurs, le Gouvernement a affirmé aujourd’hui qu’il était important que les usagers donnent leur avis sur le service public.

Il faut donner la parole aux lycéens pour savoir comment ils ont vécu cette première année de Parcoursup. Il ne serait pas compliqué de leur envoyer un questionnaire.

Des lycéens réunis par le recteur de Nantes ont fait le bilan de la façon dont ils avaient vécu Parcoursup. Ils sont très critiques, éprouvent un sentiment d’injustice – certains ont subi de très longs délais d’attente – et jugent la procédure opaque. Ils veulent simplement connaître les critères de notation. À Pau, par exemple, le brevet d’aptitude aux fonctions d’animateur (BAFA) vaut 15 points.

Les professeurs d’université qui ont contribué à élaborer les critères soutiennent le principe d’une transparence des algorithmes locaux, qui est un devoir moral. Ils estiment que les universités n’ont pas toutes appliqué la loi dans le même esprit : certaines en ont profité pour reporter sur d’autres établissements les candidats dont elles ne voulaient pas.

Les lycéens souhaitent aussi que les résultats du baccalauréat soient mieux intégrés dans Parcoursup car un diplôme national anonyme est pour eux une exigence démocratique.

Mme Françoise Laborde. – L’anonymat est très important pour éviter les discriminations. Il faut aussi régler les problèmes de résultats tardifs et de mobilité. Un étudiant peut renoncer à une formation parce qu’il ne trouve pas de logement.

Il serait intéressant que les 50 heures consacrées à l’orientation soient prévues au niveau du collège. Une formation en chaudronnerie, par exemple, doit s’envisager bien en amont, et débouche sur des métiers passionnants notamment dans le secteur de l’aéronautique.

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a mis sur le tapis, sans doute en accord avec vous, madame la ministre, le sujet des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) et de la formation des enseignants. Avez-vous pris connaissance des préconisations que Max Brisson et moi-même avons formulées dans le rapport que nous avons consacré à ce sujet ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez raison de souligner l'importance des travaux réalisés par notre commission, ma chère collègue.

M. Antoine Karam. – Lors de votre visite en Guyane, madame la ministre, vous avez pu prendre la mesure des potentialités et de l'avenir de notre territoire.

Comment la CVEC a-t-elle été mise en place ? Donne-t-elle satisfaction ? Cette contribution doit servir à la mobilité, à l'accompagnement et à l'accueil des étudiants ultramarins, car partir de Fort-de-France ou de la Réunion pour s'installer en France hexagonale, c'est compliqué. Ces étudiants rencontrent de grandes difficultés pour trouver un logement. Une attention particulière a-t-elle été portée à ce problème ?

M. Guy-Dominique Kennel. – Le satisfecit étant général sur Parcoursup, je me permettrai quelques critiques....

Si l'affectation est réussie, qu'en est-il de l'orientation ? Nos propositions en la matière ne semblent pas avoir recueilli vos faveurs et je le regrette.

D'après vos statistiques, 39 513 candidats ont été déclarés « inactifs ». Qui sont-ils et que deviennent-ils ? Une solution leur sera-t-elle proposée ?

Mme Céline Brulin. – Je souhaite que soit lancée une étude qualitative sur Parcoursup, permettant d'analyser les discriminations à l'œuvre lors de l'accès à l'enseignement supérieur. Si celles-ci existent de longue date, il semble que le nouveau dispositif les ait aggravées.

La communauté éducative s'inquiète également du nouveau calendrier de Parcoursup, au regard de la réforme du baccalauréat envisagée par M. Blanquer.

Vous avez évoqué un travail sur les mobilités mené avec les collectivités territoriales. Or celles-ci sont déjà fortement mises à contribution, y compris pour les mobilités internationales, et je doute qu'elles puissent faire davantage.

Où en est le chantier, que vous avez ouvert avec Mme la ministre des solidarités et de la santé, de l'universitarisation de la formation des masseurs-kinésithérapeutes ? Cette réforme est nécessaire pour harmoniser les frais d'inscription, alors que des instituts de formation pratiquent des tarifs très élevés dans un contexte de démographie médicale compliqué.

M. Olivier Paccaud. – Je tiens à saluer, madame la ministre, votre volonté d'améliorer le système tel qu'il est et de réfléchir à la notion de mobilité. J'ai également apprécié ce que vous avez dit sur les classes passerelles et votre souci de faire du « point de croix » en la matière.

En ce qui concerne la hiérarchisation des vœux, le répondeur automatique peut représenter une alternative, mais on ne dispose pas de véritables outils pour mesurer la

satisfaction des candidats au regard de leur affectation. L'enquête proposée par nos collègues serait intéressante à cet égard.

Les élèves en situation de handicap bénéficient d'une possibilité de recours auprès du recteur s'ils ne sont pas satisfaits des propositions qui leur ont été faites. Il semble que cette procédure soit mal vécue, les personnes concernées ayant l'impression de demander une dérogation qui, selon elles, devrait être de droit. Les commissions rectorales auraient été saisies par 30 000 candidats. Savez-vous combien d'entre eux sont en situation de handicap ? Ne pourrait-on repenser cette procédure spécifique pour mieux les accompagner dans leur démarche ?

Mme Sonia de la Provôté. – Parcoursup ne sera pas la même plateforme dans quatre ans qu'aujourd'hui, car entretemps la réforme du baccalauréat sera passée : les futurs candidats auront hiérarchisé leurs vœux et choisi les matières ainsi que le métier qui les intéressent de façon éclairée, en fonction de leurs envies et compétences. Comment faire pour éviter qu'ils ne reçoivent, comme cela s'est produit à plusieurs reprises cette année une proposition tout à fait différente de leur choix ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors du débat qui s'est tenu sur l'initiative de notre commission voilà quinze jours, nous avons demandé à M. le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de nous en dire davantage sur la réforme du baccalauréat, laquelle prévoit que les élèves doivent choisir des spécialités dès la première. Madame la ministre, comment articulez-vous vos travaux sur la réforme de Parcoursup avec ceux de M. Blanquer relative au baccalauréat ?

M. Maurice Antiste. – Les étudiants ultramarins sont confrontés à deux problèmes : trouver une place dans l'enseignement supérieur et, surtout, se loger. C'est une grande souffrance pour eux et leurs parents. Ne pourrait-on mettre en place une structure interministérielle qui ferait l'inventaire de tous les logements existants ? Il faudrait aussi disposer d'une étude sur les conditions de vie de ces étudiants. Après Parcoursup, Logementsup !

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Les formations disponibles sur Parcoursup sont au nombre de 13 000 environ. La loi prévoit que toutes les formations y soient répertoriées en 2019, au plus tard en 2020. Cette visibilité complète permettra un réel suivi des étudiants. Cette année, certains d'entre eux ont négligé de se désinscrire de la plateforme lorsqu'ils avaient trouvé une formation n'y figurant pas. Les « inactifs » sont les candidats qui ne se reconnectent plus, ne répondent pas aux sollicitations et ne lisent pas la messagerie de la plateforme pendant plusieurs semaines.

Quant à ceux qui avaient pris la peine de se désinscrire, nous leur en avons demandé le motif. Nous avons également lancé une enquête de satisfaction portant sur les formations proposées, le déroulement de la rentrée, et notamment sur les parcours personnalisés. Certains établissements avaient déjà mis en place ces parcours pour quelques filières et les ont généralisés. D'autres ont choisi de faire passer des tests aux étudiants pour les réunir dans des groupes de niveaux.

Le nombre d'étudiants de première année bénéficiant d'un parcours personnalisé est très variable selon les universités : autour de 10 % en moyenne, 25 % à Nanterre. Ces parcours prennent diverses formes : tutorat ou mentorat par un étudiant de troisième année, remise à niveau, séances de motivation ...

Le répondeur automatique peut être une solution, mais seulement une fois publiés les résultats du baccalauréat et pour les candidats qui sont sûrs d'eux. En revanche, il faut accompagner ceux qui ne savent pas quoi choisir et leur expliquer le contenu des formations. Il ne faut stigmatiser personne et tenir compte de ce que les futurs étudiants écrivent dans leur lettre de motivation. Voilà ce que signifie « remettre de l'humain » et cela représente énormément de travail.

L'aide à la mobilité a probablement été mise en place trop tardivement. Il faut demander aux jeunes, en amont, s'ils sont prêts à bouger et s'ils ont besoin d'une aide financière pour le faire, car ce changement de vie se prépare. Ce travail doit se faire en concertation avec les territoires, qui doivent dialoguer avec les établissements d'enseignement supérieur. Construire un campus à l'extérieur ou à l'intérieur d'un centre-ville, ce n'est pas la même chose en termes de mobilité. Certains maires de grandes villes ne veulent pas d'étudiants dans le centre à cause du bruit. D'autres, en revanche, notamment les maires de villes moyennes, savent qu'une population étudiante peut redynamiser un quartier.

Nous avons mis en place un observatoire national du logement afin que les 60 000 futurs logements destinés aux étudiants soient construits au bon endroit et que nous ayons une cartographie des logements disponibles. Nous avons généralisé la caution Visale. Quant au bail mobilité, plus court et garanti, il bénéficiera aux étudiants qui partent en stage ou sont en formation en alternance.

Vous évoquez l'opacité et le manque de transparence, mais quiconque en fera la demande pourra connaître les critères d'accès et les raisons pour lesquelles il a été accepté ou refusé.

La question des discriminations est très importante et me renvoie à celle de l'anonymisation. Les chiffres montrent qu'il n'y a pas de discrimination territoriale ou sociale, justement parce que vous avez souhaité mettre en place des quotas et qu'ils ont été réellement appliqués cette année, même si nous devons encore travailler sur leur juste dosage. Mais si, malgré la progression constatée du taux de boursiers et de la mobilité des jeunes pensent encore qu'ils peuvent être discriminés en fonction de leur nom pour accéder à l'enseignement supérieur, il faut aller vers l'anonymisation. Je ne sais pas encore comment, un débat s'impose, mais nous devons montrer à ces jeunes qu'ils peuvent avoir confiance.

Jean-Michel Blanquer et moi avons bien évidemment débattu de l'articulation de Parcoursup avec la réforme du baccalauréat. La décision a été prise de commencer par l'accès à l'enseignement supérieur, notamment parce qu'on ne pouvait pas continuer à tirer au sort pendant trois ans, mais, *in fine*, l'articulation devra être complète. Si l'on réussit le pari de la construction d'un lycée adossé à cette orientation vers le supérieur, on ne posera même plus la question de la hiérarchisation des vœux. Enfin, les notes des futures épreuves anticipées pourront être intégrées dans la plateforme, contrairement aux résultats du bac actuel, qui parviennent trop tardivement.

Je travaille également conjointement avec Jean-Michel Blanquer sur la question des ESPE. Ces écoles sont des composantes des universités, mais l'employeur des lauréats sera l'éducation nationale. Un copilotage s'avère donc nécessaire entre l'employeur, qui a son mot à dire sur ce qu'il attend d'une formation professionnalisante, et l'enseignement supérieur, qui élabore les programmes permettant aux étudiants d'acquérir les connaissances et les compétences attendues par l'employeur. Je vous confirme en outre que cette réforme

sera l'occasion de réinterroger la place du concours et de l'attractivité du métier d'enseignant, avec les difficultés que l'on connaît aujourd'hui.

J'ai beaucoup discuté de la question du handicap avec la secrétaire d'État Sophie Cluzel et les associations. Nous avons finalement avancé la proposition suivante : si le jeune le souhaite, il pourra indiquer qu'il est handicapé pour avoir une prise en charge adaptée. S'il choisit en revanche de ne pas le dire *a priori*, il pourra le faire ultérieurement s'il estime qu'il a besoin être accompagné à un moment donné. La solution n'est sans doute pas idéale, mais elle respecte le droit d'être pris en charge en tant que handicapé tout comme le droit de ne pas être considéré *a priori* comme handicapé.

Je redis enfin un petit mot sur la mobilité et le logement des étudiants ultramarins. Ces derniers pourront s'appuyer sur le nouvel Observatoire national du logement, qui recensera la totalité des logements disponibles pour les étudiants. Il faut aussi mieux faire connaître toutes les associations qui facilitent l'arrivée des étudiants ultramarins en métropole.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie d'être venue rendre compte du bilan de Parcoursup, madame la ministre, après une première audition en juillet. C'est ainsi que l'on fait du bon travail législatif, en menant un suivi au long cours. Vous avez été à l'écoute pendant tout le processus législatif et le Sénat se réjouit d'avoir contribué à améliorer le texte.

J'attire enfin votre attention sur le rapport de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde, relatif au métier d'enseignant. Leurs conclusions rejoignent celles de mes travaux sur la formation à l'heure du numérique. Nous devons faire en sorte, dans l'année à venir, que la réforme de l'orientation et du lycée s'inscrive dans une réflexion plus globale sur le métier d'enseignant. Les professeurs méritent une attention particulière, surtout après les événements concernant de ces derniers jours, qui ont vu une enseignante menacée avec une arme par un élève.

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 18h50.

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. Jacques Gasparrin, vice-président -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans - Audition conjointe

M. Jacques Gasparrin, président. – À la suite de son rapport d'information sur la formation à l'heure du numérique, Mme Catherine Morin-Desailly a déposé une proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans qui sera examinée le 14 novembre prochain par notre commission. Afin de mieux faire connaître ses enjeux à tous les membres de la commission, il était apparu important d'organiser une table ronde qui réunisse l'ensemble des parties prenantes, qu'il s'agisse de représentants du corps

médical, mais également des fabricants de jouets, de terminaux et de contenus numériques. Je remercie donc par avance nos intervenants d'avoir répondu favorablement à notre sollicitation : M. Serge Tisseron, psychiatre, auteur de « 3-6-9-12 Apprivoiser les écrans et grandir » ; M. François-Marie Caron, pédiatre, ancien président de l'Association française de pédiatrie ambulatoire (AFPA) ; Mme Élisabeth Jude-Lafitte, médecin, représentante du Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI) ; Mme Sylvie Bannelier, vice-présidente marketing et développement des produits pour l'Europe de la société VTech ; M. Michel Combet, directeur général de la Fédération française des télécoms ; Mme Maxence Demerlé, déléguée générale de l'Alliance française des industries du numérique (AFNUM).

L'idée de ce débat n'est pas d'opposer les uns aux autres, mais de réfléchir ensemble comment veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant dans un monde dominé par les écrans. Je propose à chacun d'entre vous de prendre la parole pendant cinq minutes.

M. Serge Tisseron, psychiatre. – Je vous remercie d'avoir organisé cette réunion que j'espère très interactive. Aujourd'hui, on parle beaucoup du danger des écrans, et ceci pour toutes les tranches d'âge. Même les fabricants de produits numériques commencent à nous proposer des moyens pour mieux encadrer nos consommations. Toutefois, il faut bien comprendre que les outils numériques n'ont pas le même impact chez un jeune enfant, un adolescent ou un adulte. Le problème des écrans chez un jeune enfant, notamment entre la naissance et trois ans, c'est que tout contact avec un écran risque d'écarter l'enfant d'apprentissages indispensables à cet âge. L'ensemble des travaux de psychologie expérimentale et de neurosciences montrent qu'entre zéro et trois ans, l'enfant a essentiellement besoin d'interagir de façon multimodale – en utilisant l'ensemble de ses sens et dans une relation humaine.

Entre zéro et trois ans, l'enfant doit assimiler quatre compétences indispensables pour un développement satisfaisant pour le reste de la vie. Tout d'abord, il doit apprendre à pouvoir contrôler sa motricité : bouger, utiliser des objets qui ont un poids, une consistance, une couleur, une saveur. Dès qu'un tout petit commence à interagir avec le monde, il prend les objets qu'il voit, les porte à la bouche, les flaire, les regarde, les secoue, les jette. Cela nécessite d'engager la motricité. Or, un enfant ne le fait pas lorsqu'il est devant un objet numérique. Sa relation au monde se réduit à ce qu'il voit, ce qu'il entend, et il ne touche qu'en effleurant l'objet du bout du doigt. Cela représente une motricité très amputée par rapport aux exigences de la motricité à cet âge.

A cet âge, l'enfant développe également le langage. Cela n'est possible que s'il interagit avec un humain. À une époque, certains pensaient qu'il suffisait de mettre un tout petit devant un écran qui parle pour que l'enfant développe des compétences linguistiques. On sait aujourd'hui que cela n'est pas vrai. D'ailleurs, lorsque vous interagissez avec un bébé, vous modulez la voix et votre visage. Or, la télévision ne le fait pas. On s'est aperçu que la télévision, non seulement n'apprend pas à parler, mais retarde l'apparition du langage.

Le troisième domaine dans lequel l'enfant a besoin de s'investir énormément est l'apprentissage de l'attention et de la concentration. On sait aujourd'hui que l'attention-concentration, même si le bébé vient au monde avec une prédisposition, a besoin d'être cultivée. Comment construit-il cette capacité d'attention et de concentration entre zéro et trois ans ? Il le fait en se concentrant et en étant attentif. Vous avez appris à conduire en conduisant, à nager en nageant. Un bébé apprend à se concentrer en se concentrant. Or, lorsqu'une télévision est allumée dans une pièce où se trouve un bébé, les ruptures sonores

des programmes télévisées, les bruits qui lui paraissent étranges, l'empêchent de se concentrer. C'est la raison pour laquelle, dans les carnets de santé, il est maintenant spécifié que laisser un enfant de moins de trois ans dans une pièce où la télévision est allumée nuit à son développement, même s'il ne regarde pas la télévision et essaye de jouer sur un tapis. Le fait que la télévision soit allumée va le déranger dans le jeu et nuire à ses capacités d'attention et de concentration.

Enfin, les interrelations sont très importantes pour la communication humaine et la possibilité d'apprivoiser le visage d'autrui est indispensable en tant que support de relations. On en connaît aujourd'hui l'importance grâce aux travaux menés sur l'empathie. Il y a plusieurs formes d'empathie. Mais on ne peut pas développer cette dernière au sens de la curiosité de l'autre, de la capacité à se mettre à la place de l'autre, si on n'a pas une idée claire de l'état émotionnel de l'autre. Or, cela nécessite d'identifier les mimiques. Cela s'apprend, de manière préférentielle entre zéro et trois ans, lorsqu'un tout petit interagit avec un humain. Tout le temps passé par un enfant de moins de trois ans devant un écran est préjudiciable à son développement, non pas parce que les écrans seraient des produits toxiques, mais parce que le bébé est détourné d'apprentissages essentiels à cet âge. Aussi, depuis 2008, je plaide pour l'absence de télévision, et désormais de manière plus large, d'écrans avant trois ans. Bien sûr, si un parent a envie de jouer cinq minutes avec son bébé sur une tablette, c'est possible. Toutefois, cela se fait dans le cadre d'une relation. En outre, cela ne justifie pas que des objets numériques soient vendus avec l'idée laissée aux parents que le bébé pourra en faire un bon usage seul. C'est la raison pour laquelle je soutiens massivement cette proposition de loi.

M. François-Marie Caron, pédiatre. – L'écran n'est pas responsable de l'épilepsie, de l'obésité – c'est la sédentarité qui pose problème – de la myopie, ou encore de l'autisme. Il est évident que si vous mettez un enfant devant un écran trois heures par jour, il développera des troubles du comportement. Toutefois, cela n'a rien à voir avec l'autisme.

Il faut bien comprendre que l'écran est présent dans la vie du nourrisson et même du nouveau-né. Je travaille en néonatalogie et en maternité. Dès la naissance, la maman a son bébé sur le ventre et utilise son smartphone sur les réseaux sociaux, alors que le bébé cherche son regard.

Les jeunes parents d'aujourd'hui sont nés avec les écrans. Il faut les informer des problèmes que peuvent rencontrer les enfants en raison de leur exposition aux écrans, mais aussi de leur rôle de modèle et de l'influence de leurs comportements sur les enfants. Les Allemands se sont attaqués au problème des écrans d'une autre façon. Ils voyaient les parents arriver à la crèche en utilisant leurs smartphones, déposer l'enfant sans avoir parlé ni au personnel, ni même à l'enfant – et de même en repartant le soir. On voit désormais des affiches aux entrées des crèches portant la mention « avez-vous parlé à votre enfant aujourd'hui » ? Les Canadiens prennent le problème de l'exposition aux écrans en luttant contre la sédentarité : lorsqu'on pratique une activité physique, il reste moins de place pour les écrans. Il est important de bien informer la population du danger que vient de souligner M. Tisseron. Bien évidemment, je ne parle pas de l'appel vidéo aux grands-parents. Dans ce cas, l'écran n'est pas dangereux, bien au contraire, car il y a une interaction avec l'enfant. Je parle des cas où on laisse un enfant seul devant un écran. Il y a quelques années, une publicité du conseil supérieur de l'audiovisuel montrait un enfant qui regardait un brouillard. L'enfant n'est pas capable de comprendre les images qu'il voit. Il est fasciné par la stimulation lumineuse. Il est attiré par la musique, mais il ne comprend pas les images. C'est la raison

pour laquelle, après trois ans, il va regarder le même DVD de très nombreuses fois : il commence en effet à le comprendre, ce qui le rend fantastique.

Mme Élisabeth Jude-Lafitte, Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile. – Le syndicat des médecins de protection maternelle et infantile (PMI) adhère à la séquence 3-6-9-12. Nous avons en consultation surtout des enfants de moins de six ans. On remarque que beaucoup d'entre eux sont exposés aux écrans. On essaye de développer avec les parents un dialogue, car nous sommes les médecins de premier rang, en contact avec les enfants dès qu'ils sortent de la maternité. Nous remarquons que les parents sont très connectés. Rares sont ceux qui arrêtent leurs téléphones portables pendant les consultations. Souvent, ils sont très fiers de nous montrer que leur petit est déjà très intéressé par le smartphone. Dans les premiers âges, l'enfant a besoin surtout d'interaction avec un être humain, en permanence. Ces actions ne peuvent pas être déléguées à un écran, qui ne stimule pas les sens.

L'autisme n'est pas lié aux écrans. Les retards psychomoteurs liés à l'utilisation des écrans sont dus à une espèce d'abandon de l'enfant devant l'écran, sans le stimuler, sans échange affectif. Nous avons développé des outils à cet effet dans la collectivité territoriale du Grand Lyon. Nous avons instauré avec les parents un dialogue permanent permettant d'être à leur écoute, d'essayer de comprendre combien de temps l'enfant passe devant les écrans. Nous demandons aux parents de remplir un outil – le cercle chronologique – afin qu'ils puissent quantifier ce temps. S'il y a une utilisation d'écrans interactifs, celle-ci doit être bien pensée, réfléchie et toujours accompagnée d'un adulte.

M. François-Marie Caron, pédiatre. – Ma voisine n'osera pas le dire. Elle a mené à bien une action extraordinaire à Lyon en confiant à tous les professionnels de santé un dossier sur ce sujet expliquant les risques et problèmes liés aux écrans, puis ont distribué des plaquettes d'information à tous les parents. C'est un travail remarquable qu'il faut saluer.

Mme Sylvie Bannelier, vice-présidente marketing et développement des produits pour l'Europe de la société VTech. – Nous n'avons pas eu le temps, au niveau de la fédération du jouet de nous concerter sur ce sujet. Je ne peux donc parler pleinement en son nom. Mais j'ai longuement échangé avec son directeur général et je pense que la position que je vais défendre représente l'avis de la majorité des fabricants de jouets en France. C'est également la position défendue sur le plan européen par le « Toy Industries of Europe ».

Je suis plus ou moins en phase avec les précédents intervenants. Je vais simplement apporter quelques nuances. Nous partageons l'idée que l'excès d'écran peut être nuisible au développement de l'enfant. En tant que fabricants de jouets, nous pensons que nous avons quelque chose à apporter à ce débat. Nous prônons toute forme de jeu. L'enfant doit se développer avec des jeux en trois dimensions, en deux dimensions – avec des livres –, et également avec des écrans et des jouets digitaux. Il en acquiert des bénéfices et des compétences différentes et complémentaires. Nous prônons un régime de jeu équilibré. On ne peut pas vivre dans un monde coupé des écrans. Il faut être réaliste : on ne peut pas interdire tout contact avec les écrans pendant les trois premières années de l'enfant. Certes, il faut éduquer les parents, mais pas leur interdire totalement l'utilisation d'écrans. Il est irréaliste d'être sevré d'écrans pendant trois ans dès que l'enfant est dans les parages.

Les fabricants de jouets, avec un type d'écran dédié aux enfants, peuvent apporter quelque chose. Lorsque l'on met un écran dans un jouet, il répond à des normes de sécurité draconiennes et la sécurité physique de l'enfant est assurée. Quand une maman va prêter un

smartphone à l'enfant, il peut y avoir un problème de surchauffe de batterie, des petites pièces qui se cassent. Les contenus sont développés en fonction de la tranche d'âge de l'enfant, avec une très bonne connaissance de ce qu'il est capable de faire. Les fabricants de jouets développent des contenus de qualité adaptés à l'enfant. Sur un portable ou une tablette, les enfants peuvent tomber sur des contenus inappropriés, sur de la publicité. Enfin, les fabricants de jouets introduisent dans ces jouets des contrôles parentaux permettant par exemple de limiter le temps ou les jours d'utilisation. Bien évidemment, nous sommes d'accord avec l'affirmation qu'il ne faut pas laisser un enfant de moins de trois ans seul devant un écran. Aussi, nous préconisons plutôt un message du type « pas d'enfant seul devant un écran avant trois ans », plutôt que le message qui ne nous paraît pas réaliste de « pas d'écran avant trois ans ».

En ce qui concerne la proposition de loi et la mise en place d'un message avertissant de la dangerosité des écrans, nous y sommes favorables sous la réserve d'une exception pour les jouets qui sont développés pour les enfants. Nous préférons qu'il soit fait référence à une surexposition des enfants aux écrans, plutôt que la simple exposition d'un enfant qui va jouer cinq à dix minutes avec son parent sur son jouet. Nous sommes d'accord avec la mise en place d'une campagne nationale de sensibilisation. La fédération du jouet est même prête à relayer ce type de message, à condition qu'il soit modéré et exprimé de manière positive. Nous ne voulons pas que les parents soient culpabilisés.

M. Michel Combot, directeur général de la Fédération française des télécoms.

– Il s'agit d'un sujet préoccupant pour les acteurs de la fédération que je représente. Nous sommes souvent appelés à nous exprimer dans cette institution sur la couverture de téléphonie mobile 3G ou 4G du territoire. Il y a une demande très forte de la part des citoyens, des entreprises et des élus. Le pendant de cet objectif est de pouvoir assumer une forme de responsabilité collective autour de l'usage des smartphones et des écrans en général. Depuis de nombreuses années, les opérateurs membres de la fédération se sont impliqués sur ce volet pédagogique très important. Il y a plus de 110 millions d'abonnements mobiles en France. En relais des initiatives de chacun de nos membres sur l'usage responsable d'internet, et des écrans en particulier, nous avons édité une brochure à ce sujet, qui ne se focalise pas particulièrement sur les jeunes enfants. Nous essayons d'accompagner les usagers et les parents vers une utilisation responsable d'internet quelle que soit l'usage qu'ils en font. La première double page de la brochure est consacrée au rappel des règles 3-6-9-12. Nous les validons pleinement et nous les expliquons lorsque nous sommes amenés à conduire des actions pédagogiques. Nous intervenons notamment, pour les plus grands, sur le cyberharcèlement et les fake news, dans les collèges, à la demande des principaux. 11-12 ans est un âge très sensible, car c'est celui du premier smartphone. Pour les opérateurs, c'est un enjeu de répondre à la demande de connectivité, mais aussi de rappeler les bons usages des smartphones et des écrans. Le numérique ne pourra constituer une vraie richesse que s'il est utilisé de manière responsable. Les principaux de collège se sentent parfois un peu désarmés sur les usages dans les écoles. La loi interdisant l'usage du portable dans les écoles et collèges a apporté une première réponse. Mais une pédagogie auprès des parents est essentielle.

Mme Maxence Demerlé, déléguée générale de l'Alliance française des industries du numérique. – Je représente un syndicat professionnel regroupant 60 entreprises, qui s'occupent de l'infrastructure numérique, des réseaux et des équipements matériels terminaux. Ces équipements vont de la télévision, en passant par le smartphone, la tablette, l'ordinateur. Cela peut aussi concerner des appareils photos ou tout équipement qui se connecte directement ou indirectement à internet. C'est ce que l'on appelle en droit des « terminaux ». Ces équipements répondent à de nombreuses normes internationales ou

européennes, mais, pour la plupart, n'ont pas été construits ou mis sur le marché à la destination des enfants. C'est un souci d'accompagnement des usages pour nous. L'objectif de ce texte correspond aux nôtres. Mais le diable est dans les détails. Je m'intéresserai à la lettre exacte de la proposition de loi, car son applicabilité pose problème. Quelle est la définition d'outils numériques ? Les appareils photo sont des outils numériques. Ils ont un écran et la plupart offrent une connexion à internet. Le smartphone ou la tablette n'ont pas de définition juridique. Or, dans l'esprit des auteurs et cosignataires de cette proposition de loi, ce sont ces outils qui sont particulièrement visés. Nous avons un problème de périmètre et de définition juridique.

Nous appelons également votre attention sur les unités de conditionnement. Nous comprenons très bien l'idée d'avoir une signalétique ou un message à l'attention des parents pour expliquer que ces objets n'ont pas été construits pour un usage par les enfants et dans des conditions de sécurité maximum vis-à-vis de ce public particulier. L'unité de conditionnement – l'emballage – n'est pas conservée, contrairement au jouet, rangé dans son emballage, une fois utilisé. Nous représentons en outre des entreprises, y compris françaises. Mais le conditionnement n'est pas spécifique à la France. Il faudrait donc aménager les chaînes de production pour avoir des conditionnements qui répondent à telle ou telle spécificité française. Avoir des logos ou labels de niveau européen ne nous pose pas de problème, car cela correspond à un marché étendu. Les limiter au marché français représenterait une contrainte très forte. Nous partageons les principes évoqués ici : ces outils ne sont pas construits pour un utilisateur principal qui serait l'enfant. Il y a une problématique d'usage global soulignée par la campagne du conseil supérieur de l'audiovisuel. France Télévisions diffuse actuellement des messages pour expliquer quels contenus sont adaptés ou pas à des enfants. Nous avons été auditionnés sur l'interdiction du portable à l'école. Une charte est en cours de discussion au niveau interministériel sur la protection des enfants vis-à-vis de contenus pornographiques. Nous serons certainement parties prenantes à cette charte. Différentes initiatives sont prises ; elles sont bénéfiques, car elles permettent de réfléchir à ces problèmes. La loi relative à l'interdiction de l'usage du portable dans les écoles comporte un dispositif sur l'éducation aux usages du numérique qui est trop peu évoqué. Toute initiative sur l'éducation et l'accompagnement à la parentalité vis-à-vis des écrans est très important. Je note, avec intérêt, que les parents qui ont des enfants aujourd'hui, sont nés avec le smartphone. Je suis d'une génération où on nous incitait à ne pas rester devant la télévision le mercredi après-midi. Il faudra trouver des réponses adaptées et nous nous inscrivons dans cette démarche.

M. Jacques Gasperrin, président. – Avant de laisser nos collègues s'exprimer, je vais donner la parole à notre présidente de commission, auteure et rapporteure de la proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je remercie les intervenants pour avoir bien posé les termes de ce débat. J'ai déposé cette proposition de loi après un travail de près d'un an. J'ai eu le loisir d'interroger de nombreux interlocuteurs : des médecins, des orthophonistes, des assistants sociaux, des fabricants – tout le spectre des acteurs concernés. Il n'a jamais été question, pour moi, de stigmatiser le numérique comme tel. Cette ère de transformation est irréversible. J'aime l'expression de Serge Tisseron qui consiste à dire qu'il faut apprivoiser ce nouveau monde et faire en sorte qu'il permette un développement harmonieux des plus jeunes. Il ne s'agit pas pour moi de diaboliser le numérique. Si vous regardez les travaux que je mène depuis de très nombreuses années sur ce sujet, je ne prône pas une interdiction et une diabolisation de ces outils. Mais je pense également qu'il y a aussi un temps pour tout.

J'ai été très sensible à ce qu'a dit Serge Tisseron sur l'apprentissage de l'attention et de la concentration. Le modèle de l'internet est celui de l'économie de l'attention, théorisé par Google. Ce modèle cherche toujours plus à capter notre attention. Parler de l'attention et de la construction de la concentration chez l'enfant est essentiel.

J'ai une question à poser à Mme Bannelier. Vous avez évoqué l'acquisition de compétences découlant de l'utilisation des jouets digitaux chez les moins de trois ans. Qu'en pensent les médecins présents ? Cette affirmation se fonde-elle sur des recherches et des études sérieuses ?

La proposition de loi a vocation à être améliorée, voire complétée. Si les uns et les autres intervenants ont des suggestions à faire, je suis à leur écoute. Mme Demerlé évoquait un certain nombre de problèmes dans son applicabilité. Avez-vous des solutions alternatives à nous proposer ?

Enfin, il me paraît important de ne pas confondre les troubles comportementaux de ces enfants soumis à une surexposition précoce avec l'autisme. Cette question a été âprement discutée cet été. Les parents d'enfants autistes ont été très choqués d'entendre ces propos. D'ailleurs, le terme d'autisme est trop souvent utilisé par abus dans le langage courant.

La proposition de loi est largement inspirée des échanges que j'ai eues avec le docteur Tisseron, que nous avons auditionné à de nombreuses reprises au Sénat.

Mme Sylvie Bannelier. – Il n'existe pas d'études documentées irréfutables, mais notre affirmation repose sur des témoignages de parents, d'instituteurs, d'accompagnants des enfants qui ont témoigné des bénéfices de ces jouets. Leurs enfants ont appris des choses grâce à ces derniers. Je n'ai pas non plus trouvé d'études sérieuses prouvant le caractère nocif de la tablette ou d'outils numériques donnés aux enfants. Le problème est celui de la surexposition. Si vous laissez un enfant seul pendant quatre heures devant un écran de télévision, on constate des retards de développement. Mais les études faites n'ont pas isolé les différents facteurs : la télévision en arrière-plan, une interaction insuffisante avec les parents, etc. Le développement de l'enfant passe par beaucoup d'interactions avec le parent. L'écran n'est pas nuisible en tant que tel, mais détourne l'enfant du temps pendant lequel il pourrait être avec ses parents. Dans les trois premières années de vie de l'enfant, le parent ne peut pas être à 100 % du temps avec celui-ci. Parfois, il peut interagir avec lui, avec un écran en support.

Mme Maxence Demerlé. – Nous préférierions une communication extérieure au matériel, que ce soit sur des lieux de présentation ou sur des sites d'achat en ligne, indiquant que les produits ne sont pas prévus pour un usage par les enfants. On peut à la rigueur l'indiquer également dans la notice, mais cela ne me semble pas être l'objectif que vous recherchez – à savoir une communication globale. Pour nous, cela va être très compliqué de l'indiquer sur le paquet.

Mme Sylvie Bannelier. – Nous avons le même problème pour le marquage des jouets. Si ce n'est pas une loi européenne, cela pose un vrai problème pour tous les fabricants de jouets qui distribuent leurs produits sur l'ensemble des marchés.

M. Serge Tisseron. – La difficulté est qu'on ne peut pas faire d'expérimentation comparative entre deux groupes d'enfants, les uns qui seraient exposés aux écrans, les autres

non. Les humains ne sont pas des rats de laboratoire. Toutes les études qui ont pu être menées s'appuient sur des faisceaux de preuves concordants, mais jamais de preuves absolues. Il en est de même pour les études récentes relatives à l'impact de l'alimentation sur les risques de cancer.

Mme Bannelier a indiqué qu'elle préférerait un slogan du type « pas d'enfant seul devant un écran avant trois ans ». Dans les carnets de santé, il est désormais inscrit qu'il est déconseillé de laisser un enfant dans une pièce où la télévision est allumée, même s'il ne la regarde pas. Or, le slogan « pas d'enfant seul devant un écran avant trois ans » pourrait être compris par les parents comme la possibilité d'avoir une télévision allumée dans la même pièce que l'enfant tant qu'il n'est pas seul. Cela aurait immédiatement un effet pervers. Cette proposition se trouverait donc en contradiction avec l'avertissement qui figure désormais dans les carnets de santé.

Mme Bannelier indique qu'il est important d'avoir des jouets avec des écrans laissant la possibilité aux parents d'interagir avec leurs enfants, cinq à dix minutes par jour. Faut-il vraiment vendre des jouets spécifiques pour que des parents les utilisent cinq minutes de temps à temps avec leurs enfants ? Ce que l'on propose, avec les balises 3-6-9-12, c'est d'avoir une tablette familiale. Sitôt qu'on achète une tablette à un enfant, il considère que c'est sa propriété et on ne peut plus la lui enlever. Jouer avec un enfant sur une tablette est possible, mais cela ne justifie pas de laisser des fabricants vendre des produits destinés à des enfants de moins de trois ans.

Mme Colette Mélot. – Je salue l'initiative législative de notre présidente et je remercie les différents intervenants pour les éléments de réflexion apportés. Le groupe Les Indépendants République et Territoires avait déposé des amendements lors de l'examen du projet de loi visant à encadrer l'utilisation du téléphone portable, concernant certains dommages provoqués par les écrans. Ils avaient été rejetés à l'époque car ce texte n'était pas considéré comme le véhicule législatif adapté. Je voudrais avoir votre avis sur les effets dommageables de l'exposition aux écrans pour la rétine. D'après certaines études, il semblerait que les écrans émettent une lumière bleue qui engendre des effets physiologiques dommageables. Les plus jeunes sont particulièrement vulnérables, puisque le cristallin ne filtre pas, jusqu'à trois ans, cette lumière bleue. Que pensent les professionnels de la santé ? Est-il possible de développer et d'équiper les appareils commercialisés de filtre à lumière bleue, pour minimiser les risques liés à l'exposition précoce aux écrans ? Certes, il faut limiter l'usage des écrans avant trois ans. Mais, en milieu scolaire, par la suite, est-il possible d'équiper d'un filtre les tablettes que doivent utiliser les enfants en situation de handicap ou qui, pour raison de santé, doivent en utiliser ?

M. Pierre Ouzoulias. – Cette initiative montre que dans cette commission nous ne succombons pas aux charmes des lois de circonstance, mais nous nous engageons sur des discussions de long terme.

M. Tisseron, vous avez focalisé votre exposé sur les aspects cognitifs, en mettant en arrière-plan le problème de l'objet lui-même. Vous montrez bien, dans vos propos, que ce qui est en jeu est la construction de l'individu par rapport à son environnement et l'interaction nécessaire. Si on empêche cette interaction par des objets qui viennent s'interposer, on diminue la capacité cognitive de l'enfant. Claude Lévi-Strauss dans *Tristes tropiques* indiquait que « l'humanité s'installe dans la monoculture. Elle s'apprête à produire la civilisation en masse comme la betterave. Son ordinaire ne comportera plus que ce plat ». Je me demande si l'écran n'est pas le moyen de nous servir ces betteraves.

Sur les paquets de cigarettes, il est indiqué que fumer tue. Peut-être ne faudra-t-il pas apposer une mise en garde aussi forte sur les écrans, mais la difficulté pour les parlementaires que nous sommes est de faire évoluer les mentalités au moyen d'un véhicule législatif.

Mme Annick Billon. – Je salue le travail de notre collègue Catherine Morin- Desailly pour aboutir à ce texte. Dans les propos de tous les intervenants, on a senti qu'il y avait d'un côté la santé, et de l'autre côté les industriels qui défendent leurs marchés. On a compris qu'il y avait des dangers pour le développement de l'enfant. C'est très inquiétant, car cela concerne le développement de son humanité, de son empathie. Quels adultes construisons-nous pour demain avec une utilisation précoce de ces écrans ? Ces enfants exposés à des écrans de manière très précoce ont-ils plus de chance de développer des addictions ? Nous avons tous entendu parler d'enfants se déscolarisant afin de pouvoir jouer jour et nuit.

On ne pourra pas tout interdire. Les parents ont un rôle essentiel à jouer. Il faut les mettre devant leur responsabilité. Reste à définir comment le faire.

Enfin, vous avez parlé de ne pas mettre d'enfant seul devant un écran avant trois ans. Étant parent, je suis surprise que l'on puisse laisser des enfants seuls avant trois ans, car entre zéro et trois ans, ce sont des âges où ils sont capables de tout.

Mme Laure Darcos. – Je félicite notre présidente pour cette initiative. Un point me gêne : L'article unique de la proposition de loi ne cite pas les parents. Or, cette proposition de loi est là pour rappeler le rôle et la responsabilité des parents. On parle des écrans, des jouets numériques, de la télévision. Qui n'a pas en tant que parent, pour avoir la paix pendant quelques minutes, donné son smartphone à son enfant ?

Dans mon département de l'Essonne, on a voulu aller plus loin, s'agissant des carnets de santé. Il n'est pas simplement inscrit que les écrans peuvent constituer un danger, mais qu'ils sont un danger. Il faudrait peut-être ajouter quelque chose vis-à-vis des parents, en leur expliquant qu'ils mettent en danger leurs enfants.

Madame Ducanda-Kerhoz était médecin PMI dans l'Essonne. Je sais qu'elle ne fait pas consensus, mais je voudrais souligner que lorsqu'elle demandait à des parents d'enfants présentant des troubles comportementaux – et je ne fais pas d'amalgames avec des enfants souffrant de troubles autistiques – de faire l'effort de ne plus avoir d'écrans chez eux pendant plusieurs mois, elle constatait des résultats probants de reprise de langage. Certes, elle est critiquée, mais je pense que dans un contexte aussi dramatique, il est bon de prendre les expériences de chacun. La responsabilité des parents devrait être soulignée dans le texte de la proposition de loi.

M. David Assouline. – Cette initiative est bienvenue. Mais ce texte se limite à un aspect du problème : un avertissement touchant essentiellement à l'objet. Cela doit être pour nous l'occasion d'aborder l'ensemble du sujet qui a des conséquences dans d'autres domaines. Il faudra bien que les parents puissent se tourner vers un document qui explicite les dangers encourus qui ne relèvent pas que de la santé. En 2007, j'ai rédigé un rapport intitulé « nouveaux médias : des jeunes libérés ou abandonnés ? ». Tout le monde voit bien les effets importants, voire la liberté que les jeunes peuvent trouver dans les nouveaux médias. Mais au moment de la rédaction du rapport, le constat était qu'ils étaient largement abandonnés, notamment par leurs parents qui ne connaissaient pas ces outils. Les jeunes se formaient eux-

mêmes à ces nouveaux médias, sans l'école, qui ne se préoccupait pas de cette question, sans les parents, dépassés, sans éducateurs. Les choses commencent à changer. Le problème est de permettre, à travers une loi simple comme celle proposée, de réfléchir à un document – qui n'est peut-être pas du domaine de la loi – reprenant l'ensemble des dangers, mais aussi des bienfaits des outils numériques. Aujourd'hui, tout enfant – je ne parle pas des plus jeunes - a un vecteur numérique dans sa poche. Lorsque l'on parle d'éducation, cela signifie aussi d'aller chercher l'enfant comme il est, à tous les niveaux. Il faut développer des applications, des logiciels éducatifs qui vont être sur le smartphone. Cela serait aussi plus égalitaire et permettrait à tout le monde d'avoir facilement accès à cette éducation. Enfin, il faut bien être conscient que les jeunes ont accès à des endroits où la régulation est absente. Nous avons fait passer une loi sur l'interdiction de la publicité avant les émissions jeunesse de la télévision publique. Elle ne concerne pas des sites comme YouTube, regardés par les enfants, et pour lesquels il n'existe aucune règle. Nous devons avoir une approche globale de ce sujet.

Mme Françoise Laborde. – Le groupe RDSE soutiendra ce texte, même si je souhaite le voir quelque peu évoluer, notamment s'agissant de la place des parents. Il convient de manier avec prudence les études scientifiques, parfois au fort écho médiatique mais aux méthodologies fragiles. J'apprends avec satisfaction l'insertion d'une mention mettant en garde contre l'exposition précoce aux écrans dans l'édition la plus récente des carnets de santé. Le rôle éducatif des médecins et des services de la petite enfance, comme les PMI, doit également être affirmé.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je souscris pleinement à l'objectif poursuivi par cette proposition de loi. Permettez-moi toutefois d'exprimer mon malaise devant le recours à la loi. Certes, nous découvrons chaque jour des risques sanitaires et sociétaux liés à l'emprise croissante du numérique sur nos vies ; faut-il cependant légiférer pour tout ce qui relève du bon sens ? Fallait-il légiférer pour que les parents apprennent à leurs enfants à regarder avant de traverser la rue ?

M. Laurent Lafon. – Cette proposition de loi donnera un électrochoc bienvenu. J'observe que nombre de jeunes parents ont été eux-mêmes exposés aux outils numériques dans leur jeune âge.

Je m'interroge cependant sur la campagne de sensibilisation prévue par la proposition de loi. Pourquoi les autorités sanitaires ne l'ont-elles pas déjà mise en œuvre ? Sont-elles mêmes convaincues de son utilité ? Existe-t-il des études solides sur le sujet, afin de surmonter d'éventuelles réticences ?

Mme Sonia de la Provôté. – La proposition de loi a le mérite d'ouvrir un débat important, à partir de deux propositions simples.

Si l'on recherche une modification durable des comportements, il me semble qu'on ne peut se contenter d'alerter. Il faut aussi définir quels sont les usages positifs et profitables des outils numériques, tout en demeurant humbles : les prescriptions et les comportements évoluent : il y a un temps pas si lointain où l'on mettait du calvados dans le biberon des enfants pour les endormir !

Mme Vivette Lopez. – Tout le défi est de faire en sorte que les parents intègrent ces règles d'usage et les appliquent jusque dans leur foyer.

L'absence d'exposition des enfants aux écrans avant trois ans a-t-elle des conséquences négatives sur leur utilisation efficace des outils numériques lorsqu'ils seront adolescents et adultes ?

M. Serge Tisseron. – La lumière bleue émise par les LED (light-emitting diode) a deux effets néfastes.

Tout d'abord, elle peut endommager la rétine, notamment des jeunes enfants dont le cristallin n'est pas encore teinté en jaune et protège donc moins bien la rétine de la lumière bleue, avec des risques accrus de développer plus tard une dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA). Mais les écrans ne sont pas les seuls en cause : tout l'éclairage public dans nos villes et les phares de voiture posent le même problème et il faudra légiférer d'une manière générale sur la dangerosité des LED.

Deuxième effet néfaste : la lumière bleue des LED perturbe la sécrétion de mélatonine nécessaire au sommeil. Cet effet ne concerne pas seulement les enfants, qui mettent parfois une demi-heure voire une heure à s'endormir après avoir été exposés à un écran. Il est également conseillé aux adultes de respecter une pause de trente minutes entre leur dernière exposition à un écran et leur endormissement.

L'addiction aux écrans n'est pas encore pleinement reconnue au niveau international. Est reconnu à ce stade un *gaming disorder* et, il y a quelques mois, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a reconnu l'addiction aux jeux vidéo comme une maladie. Mais l'addiction aux écrans n'est toujours pas reconnue par le *Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders* (DSM-V) qui fait autorité.

Pour ma part, je considère que les adolescents sont moins coupables (d'abus d'utilisation des écrans) que victimes (d'une immersion trop précoce). En effet, l'enfant qui cherche refuge dans les écrans est souvent victime d'un délaissement parental.

Certes, ce que préconise cette proposition de loi relève du bon sens mais les parents sont aussi confrontés à la publicité, parfois mensongère, des fabricants de produits numériques. Souvenez-vous quand, en 2006, les deux chaînes pour bébés, BabyTV et BabyFirst, ont été lancées, vantant leurs effets bénéfiques sur le développement de l'attention et du langage des tout-petits.

S'agissant des campagnes de sensibilisation, une commission tripartite entre l'académie des sciences, l'académie de médecine et l'académie des technologies a été mise en place, en partie à mon initiative, et remettra un rapport en mars prochain. Depuis 2013 et le premier avis de l'académie des sciences, je milite pour que l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) organise une grande campagne nationale de sensibilisation mais l'INPES s'y est toujours refusé, sans que l'on sache pourquoi.

Je ne suis pas naïf quant à la portée réelle des dispositions proposées mais elles doivent permettre de renforcer les certitudes de parents déjà avancés dans cette réflexion et les aider à imposer ce choix éducatif dans leur entourage. Le législateur peut y contribuer.

M. Jacques Gersperrin, président. - D'où l'intérêt de la proposition de loi.

M. François-Marie Caron. - Une étude du Réseau Morphée a montré que certains adolescents allaient jusqu'à programmer leur réveil au milieu de la nuit pour consulter les réseaux sociaux ! Sur les questions d'addiction et d'autisme, agitées pour faire peur aux

parents, le Dr. Anne-Lise Ducanda-Kerhoz se pose un peu abusivement en lanceur d'alerte. Pour ma part, je considère que les adolescents sont moins « accros » à l'outil numérique qu'à leurs amis et à leurs contacts. Malheureusement leur attention est piratée : les notifications incessantes et les « bonbons » qui clignotent sur l'écran les obligent à prolonger le temps passé à consulter leur smartphone. Sur les questions d'éventuel autisme, je suis systématiquement favorable à remettre l'enfant en relation avec ses parents et à évoquer la question des écrans.

Nous sommes face à un problème d'inégalité de santé et de parentalité qui se rencontre en bas et en haut de l'échelle sociale. La fracture numérique aujourd'hui ne se joue pas au niveau des équipements mais au niveau de la parentalité. Certains enfants de cadres supérieurs peuvent souffrir de se retrouver, sur le plan de l'attention donnée, en compétition avec le smartphone du parent !

Mme Elisabeth Jude-Lafite. - Dans mes consultations de PMI, je m'astreins toujours à valoriser l'enfant, y compris son éventuel éveil précoce au numérique. Cela me permet d'aborder la question de la relation des parents aux écrans et de faire passer des messages d'éducation à la santé concernant l'exposition aux écrans des enfants de moins de trois ans. Nous abordons aussi ces thématiques lors d'actions collectives (groupes de parole par exemple) organisées pour les parents.

M. Michel Combet. – La plupart des outils numériques prévoient déjà des filtres à lumière bleue ou le réglage de l'intensité de l'écran. Je suis favorable à l'éducation et à la sensibilisation mais je pense que nous devons viser plus largement l'ensemble des cas d'usage des écrans tout au long de la vie. C'est pourquoi le guide que nous avons édité s'adresse avant tout aux parents. Nous faisons face à une inégalité face au numérique entre les parents et leurs enfants qui, dès l'âge de 13-14 ans, en savent souvent plus que leurs parents.

Mme Sylvie Bannelier. - Est-il indispensable d'exposer un enfant aux écrans avant trois ans ? La réponse est bien évidemment non. Mais le jouet n'a pas vocation à être forcément indispensable au développement de l'enfant, il y aurait sinon assez peu de jouets ! Le jouet est souvent un jouet d'imitation (c'est le cas de la dinette) et cela est vrai aussi des tablettes et smartphones que les enfants voient entre les mains de leurs parents. Il faut conserver la liberté pour les parents d'offrir ces jouets à leurs enfants, tout en proposant des objets sécurisés, avec une qualité de contenu. C'est bien plus souhaitable que de laisser l'enfant jouer avec la tablette ou le smartphone du parent. Ces jouets numériques constituent toutefois une part infime de l'industrie du jouet, une interdiction ne serait pas fatale pour notre secteur mais je pense qu'il faut laisser la liberté de choisir aux parents.

Mme Maxence Demerlé, déléguée générale de l'Alliance française des industries du numérique. – Je souhaite rappeler la campagne du conseil supérieur de l'audiovisuel « utiliser les écrans, ça s'apprend », qui fête ses dix ans. Par ailleurs, j'insiste sur les évolutions rapides de technologie, dont nous sommes quelquefois spectateurs : actuellement, on parle des écrans parce qu'on est dans un mode digital, on commande l'écran avec le doigt. Demain, nous serons plutôt dans un monde vocal, dans lequel la commande des fonctions se fera par la voix. Ces évolutions peuvent rendre la législation rapidement obsolète, même si cela ne signifie pas qu'il ne faille pas légiférer. Enfin, les enfants de moins de trois ans ne sont pas toujours avec leurs parents. Or, chez certaines assistantes maternelles agréées, la télévision est allumée toute la journée.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – je souhaite remercier les intervenants de nous avoir éclairés de leur expertise. Le débat a été très stimulant et nos collègues ont posé de nombreuses questions. Je souhaiterais répondre aux interrogations de Jean-Pierre Leleux et Vivette Lopez sur la nécessité de légiférer, question à laquelle M. Serge Tisseron a répondu partiellement. Depuis que je suis parlementaire, je n'ai déposé qu'un nombre réduit de propositions de loi en m'assurant à chaque fois qu'elles étaient utiles afin d'éviter de participer à l'inflation législative. J'ai également déposé un certain nombre de propositions de résolution européenne et la remarque de Mme Demerlé me poussera peut-être à en déposer une supplémentaire. Aux termes des travaux que j'ai menés pendant un an, il m'est néanmoins paru nécessaire de légiférer car l'exposition aux écrans des jeunes enfants est devenue un problème de santé publique. J'ai été alertée par un grand nombre de professionnels – médecins, orthophonistes – qui accueillent dans leur cabinet des parents démunis devant le comportement de leur enfant. J'avoue qu'avant de mener à bien cette étude, je n'avais pas conscience de l'ampleur de ce phénomène. Sensibiliser les parents me paraît donc indispensable au moment où l'enfance est en danger et entre dans les compétences de notre commission qui est la commission de l'éducation, en plus de la commission de la culture et de la communication. David Assouline a insisté sur la nécessité de ne pas se focaliser uniquement sur les dangers du numérique. Les deux mesures contenues dans cette proposition de loi doivent être mises en regard des trente-quatre autres recommandations de mon rapport. Je rappelle d'ailleurs que ma première proposition vise à assurer la montée en compétence numérique de l'ensemble de la population. J'ai écrit au Premier ministre en lui suggérant de faire de cette montée en compétence la grande cause nationale de 2019 ou 2020. La révolution numérique est encore jeune – elle a débuté il y a quarante ans –, nous sommes confrontés à un flux continu d'innovations technologiques et à un monde d'hyperconsommation qui nous poussent à utiliser davantage les outils numériques sans pouvoir prendre la distance nécessaire. Nous manquons également d'études scientifiques sur le rôle et l'influence des outils numériques dans les apprentissages fondamentaux. C'est la raison pour laquelle je propose de développer la recherche, et notamment dans le domaine des sciences cognitives pour comprendre l'influence du numérique sur le cerveau humain. Nous ne sommes pas assez sensibilisés à l'économie de l'attention qui sous-tend le modèle d'internet. Au-delà de la proposition de loi que j'ai déposée, il y a l'impérieuse nécessité de « former les formateurs », sujet que j'ai évoqué avec le ministre de l'éducation nationale, et qui consiste à sensibiliser les parents, former les éducateurs, à la fois sur les risques et sur les bienfaits du numérique. Ainsi, je rappelle dans mon rapport l'intérêt du numérique pour faciliter l'inclusion des enfants handicapés à l'école. La proposition de loi que nous allons examiner prochainement comporte deux dispositions :

- une campagne d'information lors de l'achat d'appareils ou jouets numériques. Cette campagne vise bien entendu les parents : ce ne sont pas les enfants de moins de trois ans qui vont lire les messages de santé publique ! Les parents sont donc responsabilisés mais j'entends les remarques visant à mieux faire apparaître la responsabilité des parents dans le dispositif ;
- des campagnes générales de sensibilisation : lorsque j'entends M. Tisseron expliquer que l'académie des sciences n'a pas réussi à convaincre les autorités sanitaires de notre pays d'en mener régulièrement, cela me paraît utile de le mettre dans la loi.

Cette proposition de loi apparaît donc comme une nécessité dans un monde qui se caractérise par une certaine ébriété technologique : il faut remettre un peu de verticalité dans ce monde horizontal dominé par la toile dans laquelle nous avons tendance à nous engluier.

Certes, la loi ne peut pas tout décréter et ce sont les mentalités qui doivent évoluer. Mais cette proposition de loi peut être l'occasion d'une prise de conscience collective et permettre d'avancer utilement sur ce sujet.

Pour finir sur une note positive, je tiens à rappeler que les experts que j'avais entendus sur les troubles du comportement des enfants liés à une exposition précoce aux écrans insistaient sur le caractère réversible de ce phénomène.

M. Serge Tisseron. – Juste une précision qui est évidente : ce n'est pas le simple fait de retirer les enfants des écrans qui fait disparaître ces troubles du comportement, c'est de leur proposer des activités beaucoup plus interactives. Il faut donc stimuler toutes les propositions alternatives.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Enfin, je souhaiterais insister sur le fait que ce n'est pas une proposition de loi contre l'industrie, contre les entreprises ou contre les fabricants. C'est d'ailleurs moins les outils qui sont en cause que l'écosystème sur lequel s'est construit Internet et qui se base sur l'échange de données, le profilage, le marketing, la gratuité et la publicité. En conclusion, cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité puisque notre commission a déjà eu l'occasion de défendre l'intérêt des enfants dans le cadre d'une proposition de loi visant à interdire la publicité dans les émissions destinées à la jeunesse de l'audiovisuel public.

M. Jacques Gasparrin, président. – Avant de conclure définitivement cette table ronde, je souhaiterais demander à M. Michel Combot de bien vouloir faire parvenir à l'ensemble des sénateurs de notre commission la brochure d'information sur une bonne utilisation d'internet éditée par la fédération française des télécoms.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la lutte contre la manipulation de l'information - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jacques Gasparrin, président. - Nous sommes réunis pour examiner en nouvelle lecture la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Notre commission a désigné notre Présidente, Catherine Morin-Desailly, rapporteure sur ce texte.

Je vous rappelle que la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information a été déposée le 21 mars 2018 par les membres du groupe La République en Marche de l'Assemblée nationale. Le gouvernement a engagé la procédure accélérée le 26 mars 2018.

Composée initialement de dix articles, la proposition traduit les engagements pris par le Président de la République lors des vœux à la presse le 3 janvier 2018.

Notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a délégué au fond l'examen du titre Ier et du titre IV à la commission des lois. Cette dernière a également été saisie de la proposition de loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui complète le dispositif avec la prise en compte de l'élection

présidentielle. Pour ces articles délégués au fond, notre commission s'en est remise, par principe, à l'appréciation de la commission des lois.

Le 26 juillet dernier, par un vote quasi unanime, le Sénat a adopté, à l'initiative de notre commission, une motion tendant à opposer la question préalable à ce texte. Actant d'un différend irréconciliable, la commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 26 septembre dernier, n'a pas pu trouver un accord. Les députés ont donc examiné en nouvelle lecture la proposition de loi le 9 octobre dernier.

Nos collègues de la commission des lois, à qui avaient été déléguées au fond les titres Ier et IV, se sont réunis mercredi dernier, et ont rejeté une nouvelle fois la proposition de loi. Pour mémoire, à l'occasion de la réunion de la CMP, son président Philippe Bas avait jugé que le texte n'était « pas améliorable ».

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Je vais vous rappeler très brièvement les raisons qui vont me pousser à vous proposer d'adopter une nouvelle fois une motion tendant à opposer la question préalable, avant de tracer quelques perspectives plus encourageantes pour le futur.

Tout d'abord, les raisons de repousser une nouvelle fois ce texte.

Celles-ci sont fort simples : en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale n'a pas fait évoluer son texte. Seules quelques précisions rédactionnelles ont été adoptées. Aucun des risques que nous avons mis en lumière, notamment sur l'article premier, n'a été pris en compte. En un mot, l'Assemblée a considéré la position du Sénat comme une posture politique, ce qui n'est pas dans nos habitudes, et n'a pas voulu entendre ce que nous portions, à savoir une incompréhension très large de la totalité de nos interlocuteurs.

Le seul point notable, paradoxalement, n'est pas de niveau législatif : c'est l'annonce par la ministre de la culture du lancement d'une mission confiée à l'ancien président de l'Agence France presse (AFP), Emmanuel Hoog, visant à créer une autorité de déontologie de la presse. La ministre a ainsi indiqué, et on ne peut que la suivre, que « *le premier rempart contre la désinformation et la manipulation de l'information reste les médias et les journalistes* ». Vous vous rappelez certainement, mes chers collègues, que ce point avait été abordée lors de notre table ronde avec les représentants de la presse, et semble être une piste prometteuse. Nous suivons avec intérêt cette mission et il faudra certainement le moment venu entendre son auteur en commission. Pour autant, cela n'a que de lointains rapports avec le texte que nous étudions aujourd'hui, voire même participe de la cacophonie : si la solution est une instance de déontologie, il aurait été utile d'évoquer ce point dès le début de la discussion.

Cependant, les événements de ces dernières semaines montrent une incontestable prise de conscience des enjeux du sujet.

Tout d'abord, nos analyses ont été largement reprises.

Ainsi, le rapport « Les manipulations de l'information : un défi pour nos démocraties » du centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire, rendu public en août 2018, constitue une synthèse extrêmement riche des manipulations de

l'information au niveau international. Les auteurs y font deux constats, que j'appuie depuis longtemps.

D'une part, le lien inextricable entre logique politique de manipulation et intérêt commercial.

Je cite le rapport : « *En revanche, il ne faut pas distinguer trop nettement, comme on le fait parfois, les manipulations commerciales, dont l'intention serait de faire de l'argent, et qui pour cette raison sont souvent dépolitisées par ceux qui les analysent, des manipulations politiques, qui nous intéressent ici. Car non seulement les premières peuvent avoir, qu'elles le veuillent ou non, des effets politiques bien réels, mais les secondes peuvent aussi faire gagner de l'argent aux médias, aux plateformes numériques, voire à des adolescents macédoniens. Autrement dit, les intérêts politiques et économiques s'entremêlent* ».

D'autre part, l'impact des campagnes de manipulation de l'information reste encore incertain, mais emprunte plusieurs canaux.

Aucune étude n'a pu établir avec certitude l'existence d'un « effet direct » sur les électeurs, le résultat serait plutôt, je cite de « *semmer le doute et la confusion et, parfois, d'encourager le passage à l'acte* ». En revanche, un effet indirect sur les États se fait sentir, avec une tentation liberticide qui, je cite encore, « *pourrait être le véritable effet final recherché par les puissances étrangères à l'origine des manipulations de l'information : non pas tant de convaincre la population de tel ou tel récit que d'inciter les gouvernements à prendre des mesures contraires à leurs valeurs démocratiques et libérales* ». Comment ne pas mettre ces propos en parallèle avec l'article premier de la proposition de loi, qui suscite une incompréhension unanime ?

Cette analyse doit nous conduire à une réflexion approfondie sur le rôle et le statut des hébergeurs, qui, parfois contre leur volonté, ont rendu possible la diffusion massive de fausses informations, considérées par des algorithmes aveugles comme autant de sujets susceptibles de susciter l'intérêt, et donc une audience monétisée en recettes publicitaires.

C'est là où le Sénat doit prendre toute sa place.

Le 27 septembre dernier, j'ai déposé une proposition de résolution européenne sur la responsabilisation partielle des hébergeurs. À ce jour, et je tiens à vous en remercier, 87 sénatrices et sénateurs l'ont cosignée. Les signataires sont issus de tous les groupes du Sénat, ce qui marque bien la nature trans-partisane de notre réflexion, et le caractère partagé de nos analyses.

Nous sommes en phase avec deux mouvements très profonds, qui commencent à peine aujourd'hui à faire sentir leurs effets.

Premier mouvement, la prise de conscience dans les opinions publiques de l'influence des plateformes.

Je veux ici faire référence, sur une thématique proche, mais pas totalement similaire, au rapport remis le 20 septembre dernier « Renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en ligne ». Ce rapport propose d'avancer sur la voie d'une responsabilisation des plateformes, avec la création d'un statut particulier dit « d'accélérateur de contenus », notion que j'approuve pleinement. Je note que, pour les auteurs, une telle évolution ne

nécessiterait pas de rouvrir la directive « e-commerce » de 2000, mais d'amender la loi confiance en l'économie numérique de 2004. La différence avec la manipulation de l'information, qui justifie pour sa part un nouvel examen de la directive, est cependant dans la nature même du message. Comme l'ont montré les débats à l'Assemblée nationale, et les efforts de la rapporteure de la commission des lois Mme Naïma Moutchou, les « fausses informations » résistent à toute tentative de définition satisfaisante, permettant de les identifier rapidement et d'en faire un motif de retrait ou de sanction immédiat. Ce n'est pas la capacité d'une personne à communiquer des fausses informations qui doit être remise en cause, mais les modalités de diffusion propres aux plateformes qui amplifient de manière démesurée et potentiellement dangereuse, ces discours.

Second mouvement, les plateformes elles-mêmes, si j'ose dire, essaient de sauver ce qui peut l'être.

Plusieurs plateformes ont signé le code de bonnes pratiques contre la désinformation proposé par Bruxelles et présenté leurs plans d'action pour éviter les campagnes de désinformation pendant les élections européennes de 2019. La Commission européenne fera une première évaluation en décembre. Dans leurs conclusions préliminaires du Conseil du 18 octobre, les chefs d'État et de gouvernement insistent aussi sur l'importance de la lutte contre la désinformation. La commissaire chargée du Numérique, Mariya Gabriel, qui nous avait adressé un message lors de notre table ronde sur le sujet, a insisté sur quatre points : la transparence des publicités politiques sponsorisées, la démonétisation des contenus visant à désinformer, la réduction des faux comptes et des bots, et la promotion des outils à destination des citoyens. Nous ne pouvons bien entendu que partager pleinement ces objectifs, même si il est difficile de faire confiance à l'autorégulation du secteur...

Les géants du web, justement, semblent désireux de prendre des mesures, notamment pour les élections américaines de « mid terms ». Facebook a inauguré une « salle de crise » qui va réunir les principaux responsables au moment des élections. Plusieurs voies sont envisagées :

- la modération des contenus, avec une hausse des effectifs en charge de la vérification, et la suppression de faux comptes : 583 millions au premier semestre 2018 chez Facebook par exemple ;
- la transparence publicitaire chez Facebook et Twitter ;
- la lutte contre les fausses informations, avec des partenariats noués avec plusieurs grands médias pour vérifier les informations.

Comme vous le voyez, mes chers collègues, le monde bouge, et en se positionnant immédiatement dans le rejet d'une « aventure législative nationale » assez frustrante, en privilégiant plutôt la voie de l'Europe, notre commission et le Sénat participent mieux, plus stratégiquement et à termes plus intelligemment au débat.

M. Jean-Pierre Leleux. – Le groupe que je représente soutiendra bien évidemment la motion tendant à opposer la question préalable. La loi ne répond, en effet, pas correctement aux enjeux et elle peut, de surcroît, s'avérer dangereuse. Je partage ainsi le terme « d'aventure » que vous avez utilisé. Je préconise dans quelques années une évaluation de l'impact de cette législation qui sera, très certainement, adoptée.

M. David Assouline. – Tout a déjà été dit sur ce texte, notamment à l’occasion de la réunion de la commission mixte paritaire. Nous aurions aimé travailler à des propositions mais cela n’a pas été possible. Le seul élément notable introduit à l’Assemblée nationale n’est pas de nature législative. Il s’agit de la mission confiée à Emmanuel Hoog. Nous sommes face à une loi de convenance qui correspond à un engagement du Président de la République. Je souligne, cependant, que l’article 1^{er} a fait l’objet d’une modification à la marge en ne cherchant plus à donner une définition de la fausse information, qui apparaît cependant en creux. Comme en première lecture, mon groupe déposera une motion tendant à opposer l’exception d’irrecevabilité et nous considérons qu’il faudra déposer un recours devant le Conseil Constitutionnel. Enfin, je tiens à souligner que le débat reste très largement ouvert tant il est vrai que de plus en plus de personnes ont tendance à ne plus chercher l’information qu’auprès d’une seule source et à ignorer ce qui les dérange. Cela contribue à miner le débat démocratique.

M. Claude Malhuret. – Je vais rappeler les arguments qui, en première lecture, m’ont conduit à voter en faveur du texte. On peut s’étonner que le Sénat n’ait pas souhaité amender la proposition de loi, ce qui laisse le champ libre à l’Assemblée nationale. Cette position n’est pas dans nos habitudes car elle n’autorise pas la discussion et ne contribue pas à la défense du bicamérisme. J’ai bien conscience que ce texte ne sera pas adopté par le Sénat, ce qui me semble être une erreur. Je constate que les GAFAs se sont précipités à Bruxelles sous la menace d’une législation européenne. L’Allemagne a adopté récemment une législation sur le sujet. Pour terminer, je suis évidemment en parfait accord avec la proposition de résolution européenne relative à la responsabilisation partielle des hébergeurs.

M. Pierre Ouzoulias. – Pour répondre à notre collègue Claude Malhuret, nous défendons tous les droits du Parlement et on ne peut que regretter le recours à une proposition de loi pour satisfaire une promesse électorale. Le gouvernement fait preuve, par ailleurs, d’une certaine incohérence puisqu’il explique, d’une part, que ce texte ne s’applique qu’à la période électorale alors qu’il défend, d’autre part, sa nécessité pour lutter contre les fausses informations dans le débat public. Nous maintenons notre soutien à la motion.

M. Michel Laugier. – Notre position n’a pas changé depuis l’été. Il n’y a eu aucune volonté en commission mixte paritaire de faire évoluer les choses. On doit garder notre position. Le texte a été mal préparé et il suscite l’opposition unanime des professionnels que nous avons entendus. Nous suivrons la position de la rapporteure.

Mme Mireille Jouve. – Il n’y a pas eu d’évolution à l’Assemblée nationale prenant en compte les arguments du Sénat. La discussion générale du 6 novembre prochain permettra de rappeler notre position.

M. André Gattolin. – Nous sommes opposés à cette motion, d’autant plus que des apports ont été réalisés lors de l’examen à l’Assemblée nationale en nouvelle lecture. La définition d’une fausse information a été abandonnée et le texte évoque maintenant les conditions de diffusion de ces fausses informations. Une voie d’appel a également été introduite. Il était possible, pour le Sénat, d’essayer de réécrire ce texte et il est dommage de ne pas saisir cette opportunité compte tenu du temps qui sera nécessaire pour faire émerger une solution au niveau européen. Je rappelle qu’une dizaine de pays sont hostiles à toute régulation. Si la commission européenne a menacé de légiférer et qu’un code de bonne conduite a été initié par les entreprises, il est refusé par des acteurs comme Twitter. Face au lobbying de ces géants qui veulent des règles réduites au minimum, une proposition de résolution européenne ne suffira pas pour faire évoluer les choses. Il est aussi important

d'élaborer des textes au niveau national qui pourront être pris en compte au niveau européen. Si, en 2004, on a refusé de réguler ces nouveaux acteurs qui ne disposaient pas encore d'un véritable modèle économique, la situation a aujourd'hui changé du fait des revenus considérables qu'ils tirent de la publicité et de l'exploitation des bases de données. Il est temps de construire un rapport de force grâce à l'adoption de dispositions législatives.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. – Le débat que nous venons d'avoir traduit, je le crois, une position assez unanime.

Je vous renvoie à l'analyse de législation allemande dans mon rapport en première lecture. Celle-ci a suscité de fortes réserves auprès d'élus, y compris membres de la majorité, de l'organe d'expertise juridique officiel du Parlement, de Reporters sans Frontières, et des Nations-Unies, qui ont également fait part de leurs inquiétudes.

L'entrée en vigueur très récente de la loi ne permet pas encore d'en tirer tous les enseignements. Les critiques les plus vives se sont cependant concentrées sur quatre points : un champ d'application très vaste et peu délimité, une « privatisation de la censure », un fort risque de « censure préventive » compte tenu du montant très élevé des amendes encourues, qui pourrait conduire les plateformes à retirer toute publication signalée sans discernement.

En ce qui concerne la proposition de loi, le Sénat n'a pas de raison de modifier sa position de principe.

Dans ces conditions, je considère qu'une lecture détaillée de ce texte ne permettra pas plus aujourd'hui qu'hier de lever les sérieuses réserves soulevées, ni de tracer des perspectives ambitieuses.

La proposition de loi traite d'une question qui fait consensus : la capacité de certains, en particulier d'États étrangers, à mener des politiques de déstabilisation et de manipulation de l'opinion par le biais des plateformes en ligne.

Si le constat est partagé, les solutions apportées par la proposition de loi ne le sont pas, ce que traduit la position du Sénat, sous deux aspects : d'une part, le remède soit pire que le mal, d'autre part, les solutions proposées ne soient que trop partielles.

Ainsi, l'article 1^{er} créé une procédure de référé qui présente plusieurs limites et risques. Mal calibrée, elle n'aura qu'une efficacité très réduite compte tenu de la vitesse de propagation de fausses informations dont aucune définition satisfaisante, en dépit des efforts de l'Assemblée nationale, n'a pu être trouvée. Plus probablement, face à l'impossibilité de trancher en moins de 48 heures sur une question mettant en jeu la liberté d'expression, le juge ne prendra pas les mesures de restrictions prévues, ce qui reviendra à décerner un brevet de respectabilité à l'information douteuse. A l'opposé, si le juge décide d'appliquer plus sévèrement le référé, il prendra le risque d'interférer dans le débat public en pleine campagne électorale, période durant laquelle la liberté d'expression est par tradition républicaine encore plus respectée. De manière générale, les manipulations d'aujourd'hui sont complexes, multiformes, élaborées comme de vraies stratégies destinées à nuire, et il faut beaucoup de naïveté pour penser qu'un juge de l'urgence sera en mesure de les apprécier dans un délai si réduit.

Les autres dispositions du texte, si elles prêtent moins le flanc à la polémique, n'en sont pas moins largement insuffisantes.

Les nouveaux pouvoirs confiés au CSA par le titre II introduisent des mesures non expertisées. La capacité de suspendre la diffusion d'une chaîne étrangère fait courir le risque à nos médias de mesures de rétorsion. De telles dispositions méritent d'être approfondies et travaillées et auraient plutôt eu leur place dans le cadre plus vaste de la réforme de l'audiovisuel.

La régulation des plateformes constitue bien le sujet central. Cependant, la directive « e-commerce » de 2000 établit un régime d'irresponsabilité des hébergeurs qui prévient toute avancée sérieuse, comme le démontre la modestie des mesures prévues dans le texte. André Gattolin a raison de souligner que la proposition de résolution européenne n'aura pas un impact immédiat. Il me paraît cependant important de prendre date dès maintenant au moment où le projet de directive sur les droits d'auteur est en discussion et qu'une prise de conscience s'effectue au niveau mondial. Il faut en profiter pour engager dès maintenant des négociations au niveau européen afin de créer ce nouveau statut pour les plateformes et les moteurs de recherche.

Enfin, si le Sénat porte depuis longtemps un grand intérêt à la question de la formation au numérique et aux médias, et donc aux dispositions du titre III bis de la proposition de loi, il convient de rappeler que des mesures très proches ont déjà été adoptées en 2011, dans le cadre de l'examen du « troisième paquet télécom ». Malheureusement, sept ans plus tard, comme cela a été souligné dans mon récent rapport sur la formation à l'heure du numérique, il manque toujours un plan d'action global et stratégique.

En conséquence, je vous propose de rejeter le texte qui nous est proposé et d'adopter la présente motion tendant à opposer la question préalable, que je pourrai défendre en votre nom à l'issue de la discussion générale.

La commission décide de soumettre au Sénat la motion COM-6 tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi. Les autres amendements deviennent sans objet. La proposition de loi n'est pas adoptée.

La séance est close à 12h05.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue, en notre nom à tous, à la nouvelle ministre des sports, Mme Roxana Maracineanu.

Vous avez été une grande championne de natation, médaillée olympique à Sydney en 2000, ce qui vous prédispose à travailler sur l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Vous avez également travaillé dans de grands médias, pour

Europe 1 et France Télévisions. Or notre commission est aussi compétente en matière de communication comme elle l'est en matière d'éducation. Vous ne serez donc pas surprise que notre intérêt pour le sport porte autant sur la pratique sportive que sur l'éducation physique, la diffusion des épreuves sportives, et bien sûr les équipements des collectivités territoriales.

Vous prenez vos fonctions à un moment tout à fait particulier puisqu'une réorganisation d'ampleur est en cours avec le projet de création d'une agence nationale du sport. Par ailleurs, les annonces budgétaires ont suscité des craintes importantes quant à l'avenir du sport, notamment dans les territoires carencés.

Je vous proposerai, dans un propos liminaire, de présenter les grandes lignes de votre budget, compte tenu des modifications apportées à l'Assemblée nationale lundi dernier, et cette réorganisation.

J'indique que le groupe d'études sur les pratiques sportives et grands événements sportifs, présidé par Michel Savin, est extrêmement actif.

Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports. – Merci de me recevoir ce jour pour échanger avec vous autour des questions budgétaires. Je détaillerai également devant vous ma vision en qualité de ministre des sports et aborderai les grandes lignes de la réforme que j'envisage de porter avec l'ensemble des acteurs.

En accord avec le Premier ministre, je m'appuierai notamment sur le rapport relatif à la gouvernance du sport qui m'a été remis mardi dernier. Celui-ci, établi après huit mois de concertation, comporte 57 mesures. Je souhaite enrichir ces propositions de mon expérience de sportive de haut niveau et d'éducatrice de natation, métier que j'ai pratiqué pendant dix ans au bénéfice de la petite enfance et, plus particulièrement des femmes, puisque j'ai créé, en 2010, une association s'adressant aux femmes venant d'accoucher ou ménopausées et aux enfants entre trois mois et six ans. Je souhaite également m'appuyer sur mon expérience de bénévole, puis de dirigeante d'association et d'élue à la région d'Île-de-France, où je me suis occupée du sport et de la formation.

Je mettrai aussi en avant ma qualité de mère de quatre enfants, âgés de 2 ans et demi à 12 ans, qui m'a permis de mesurer l'évolution de l'accueil au sein des associations sportives.

À court terme, l'un des outils majeurs de cette réforme sera la création, au cours du premier trimestre de 2019, de l'agence nationale du sport, qui sera chargée de la haute performance et du développement des pratiques. J'en ai esquissé les contours, le mode de fonctionnement et la structuration à l'Assemblée nationale, lors du débat budgétaire.

Il s'agit d'une réforme ambitieuse associant, aux côtés de l'État, l'ensemble des acteurs concernés par le sport.

D'abord, les acteurs incontournables que sont les collectivités territoriales - départements, régions, communes –, au regard de leur poids dans le financement du sport, et les acteurs des territoires – associations et parlementaires.

Les acteurs traditionnels du monde sportif ont été associés à cette concertation et auront un rôle prépondérant dans cette agence du sport, tant au niveau national, avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et le Comité paralympique et sportif français (CPSF), qu'au niveau local, avec les fédérations territoriales.

Le monde de l'entreprise est un nouvel entrant dans cette gouvernance du sport. Jusqu'à ce jour, il n'était présent que par le biais du sponsoring, alors qu'il s'impliquait dans le sport en mettant en place des actions de structuration et de développement des fédérations et des associations.

Bien évidemment, le Comité d'organisation des jeux Olympiques (COJO), qui porte aujourd'hui l'engouement suscité par les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, est lui aussi associé.

Cette réforme sera fidèle à mes expériences et aux deux grands objectifs que nous avons définis avec le Président de la République et le Premier ministre : réussir les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et accroître le nombre de pratiquants de trois millions.

La réussite des jeux Olympiques se mesurera d'abord au nombre de médailles. Ce sera la tâche des médias de dresser ce bilan. La mienne sera d'évaluer ce qu'on aura réellement mis en place autour de l'athlète et de son entraîneur, qui sont au cœur des préoccupations de la partie « haute performance » de cette agence, d'écouter leur projet, de les accompagner jusqu'à la médaille, mais aussi après.

Ma prédécesseure Laura Flessel s'était exprimée sur cet aspect « haute performance » de l'agence, préfiguré par Claude Onesta. Même si elle n'existe pas encore, son équipe est en cours de constitution et des contacts ont déjà été pris avec les différentes fédérations pour aborder cet aspect de son action.

À travers le message du Président de la République, j'entends qu'il faut aussi favoriser la réussite subjective de chaque personne qui aura tenté, grâce à nous, l'expérience du sport, cette expérience qui permet à l'individu de se connaître et souvent aussi d'être reconnu, cette expérience du lien qu'il va créer avec l'autre, son partenaire d'efforts, son partenaire de jeu, son entraîneur, son éducateur, cette relation qui nous permet aussi de trouver notre place.

Porter ce message de réussite, c'est aussi porter le message auprès de nos concitoyens du progrès sensible que chacun peut vivre dans sa chair grâce au sport, grâce au retour bienveillant d'un éducateur, d'un coach, d'un ami qui pratique avec vous et qui vous regarde vraiment. Dans ce monde où l'avis qualitatif sur ce que vous êtes et votre marge de progression finissent toujours par être exprimés plus ou moins en chiffres, ce regard et cette sensation du progrès sur soi-même sont plus que jamais importants pour les individus.

Le second objectif que le Président de la République nous propose, c'est de parvenir à trois millions de pratiquants supplémentaires. Je l'interprète comme une injonction à transformer le modèle en changeant de point de vue : passer du ministère de ceux qui font le sport à ceux qui font du sport ; mettre au centre de nos préoccupations communes non plus uniquement les acteurs du sport – les fédérations *via* les contrats d'objectifs nationaux et les associations fédérales *via* le Centre national pour le développement du sport (CNDS) –, mais aussi le pratiquant.

Nos préoccupations communes – ministère, fédérations, associations, territoires –, c'est de s'occuper davantage du pratiquant pour englober plus largement et coller à la réalité sportive d'aujourd'hui. Le sport est une politique publique. Celle-ci doit être tournée vers les citoyens, questionner le rapport de chacun au sport, et, plus que toute autre, se mettre au

service des autres politiques publiques. Une politique sportive doit être évaluée en fonction de son impact sur la vie quotidienne des Français.

Il faut considérer le sport comme un bien commun, un bien social de notre pays, qui appartient à tous : État, collectivités, mouvement sportif, monde économique et pratiquants de tous âges et de toutes origines culturelles ou sociales.

On peut parvenir à trois millions de pratiquants supplémentaires en démocratisant les primoapprentissages, en donnant la clé aux familles, aux parents, aux grands-parents, aux professionnels en crèche, en maternelle et dans le primaire. C'est ce que j'avais proposé, dans le domaine de la natation, au Premier ministre en juillet dernier, mais bien d'autres activités peuvent être concernées. Il nous faut aller là où le « savoir flotter » est essentiel pour la sécurité des enfants, là où lancer un ballon a une place pour créer un groupe et socialiser le petit enfant, là aussi où apprendre ce qu'on fait avec un bâton dans la main conditionne sa relation à l'autre et à l'adulte.

J'en viens aux aspects budgétaires.

Le budget du ministère des sports pour 2019 est un moyen pour accompagner cette réforme. Ce budget est préservé par rapport à 2018 et comporte même des mesures nouvelles.

L'ensemble des financements apportés par l'État au titre des sports est évalué à 515 millions d'euros. La diminution de 2,4 % par rapport à 2018 – 12 millions d'euros – est principalement liée à un ajustement technique qui prend en compte une surévaluation, en 2018, des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales pour les arbitres et juges sportifs.

Par ailleurs, un exercice d'optimisation a été mené lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2019, afin notamment de dégager des moyens nouveaux en faveur de la future agence du sport, qui sera créée en 2019.

Ainsi, une enveloppe supplémentaire de plus de 40 millions d'euros est intégrée dans le budget qui vous est présenté.

Sur ces moyens nouveaux, 25 millions d'euros seront consacrés à la haute performance pour renforcer les moyens alloués aux fédérations et aux mouvements sportifs. Le budget de la haute performance progressera ainsi de 40 % par rapport à 2018 au bénéfice des athlètes, puisque l'agence, à cet égard, sera centrée non plus sur les différentes fédérations, mais bien sur le sportif et son entraîneur. Les 15 autres millions d'euros seront consacrés au développement des pratiques afin de réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive, en particulier dans les territoires carencés. En outre, pour donner une nouvelle impulsion au financement du développement des pratiques, j'ai défendu, lundi soir, lors du débat à l'Assemblée nationale, un amendement augmentant de 15 millions d'euros le plafond de la taxe sur les droits de retransmission audiovisuelle des événements sportifs, dite « taxe Buffet ». Cet amendement a été adopté et permettra donc de porter à 55 millions d'euros les nouveaux crédits destinés à accompagner cette réforme et à financer la création de la future agence. Ces 15 millions d'euros supplémentaires seront consacrés au développement des pratiques afin de financer des mesures concrètes en faveur de la lutte contre les inégalités d'accès à la pratique sportive ou encore le programme « savoir nager ».

Au total, le budget du sport pour 2019, hors crédits de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), sera donc supérieur de plus de 11 millions d'euros aux moyens d'intervention obtenus en 2017.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits « sport ». – Madame la ministre, je voudrais commencer par vous souhaiter bonne chance, alors que vous prenez vos fonctions dans un moment très particulier, avec une actualité assez chargée : remaniement ministériel, présentation du budget, programme « Action publique 2022 », suppression annoncée de 1 600 postes de conseiller technique sportif (CTS), qui vient s'ajouter à une réduction drastique du nombre de contrats aidés, débat relatif au nouveau modèle de gouvernance du sport, etc.

Je n'entends pas me lancer dans une bataille de chiffres aujourd'hui. Les choses ont bougé depuis quelques heures. Le budget s'élève sans doute à 465,6 millions d'euros. Ne serait-il pas souhaitable tout d'abord, pour clarifier la présentation et éviter toute confusion, d'isoler le programme 350 concernant la Solideo ? Ce programme concerne la construction de l'héritage olympique. Celui-ci doit être achevé avant 2024. Comme d'autres, j'aurais souhaité une loi de programmation budgétaire concernant la préparation de ces jeux Olympiques. L'État va devoir trouver un milliard d'euros supplémentaires pour les équipements. Or il n'en prévoit que 65 millions en 2019.

J'ai aussi deux éléments d'inquiétude. N'est-il pas inquiétant de voir le budget de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) baisser ? L'Insep est un élément essentiel de la préparation olympique. Si le nombre de médailles aux JO de Tokyo en 2020 est trop bas, il sera difficile de remonter la pente en 2024.

Mon autre sujet d'inquiétude concerne les grands événements sportifs, hors JO, puisque les crédits passent de 20 à 4 millions d'euros. Vous avez confirmé les ambitions exprimées par Laura Flessel, aussi bien en ce qui concerne l'objectif de 80 médailles que celui de 3 millions de pratiquants supplémentaires.

Vous avez confirmé récemment dans la presse le principe du transfert de 1 600 postes de CTS soit aux collectivités territoriales, soit aux fédérations sportives. Comment cela va-t-il se passer ? Ces personnels ont le statut de la fonction publique d'État et ont une qualification très précise. La masse salariale concernée s'élève à environ 200 millions d'euros.

La réforme de la gouvernance du sport sera le grand chantier de l'année 2019. Il était temps en effet que le système français évolue : les collectivités territoriales montent en puissance ; nous sommes en retard en ce qui concerne le sport en entreprise, aussi bien pour le financement du sport par les entreprises que pour la pratique du sport dans les entreprises ; on assiste à une montée en puissance du sport business, etc. Il était nécessaire de donner davantage d'autonomie au mouvement sportif. La nouvelle agence nationale du sport va être mise en place. Mais quelles seront alors les compétences du ministère, au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle ? Quelles seront les compétences du législateur après cette « révolution du modèle sportif français », selon l'expression de Denis Masseglia ?

Enfin, que pensez-vous de la réforme annoncée de la Coupe Davis, à laquelle les Français sont très attachés depuis l'époque des « Mousquetaires » ? On s'achemine vers une privatisation de cette compétition, ce qui suscite d'ailleurs quelques mouvements de contestation, y compris de la part des tennismen ou de la Fédération française de tennis.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Vous évoquez un climat d'inquiétude. Je pense qu'il est aussi dû au fait que cette nouvelle gouvernance a permis à beaucoup d'acteurs de s'exprimer. C'était bien notre volonté lorsque nous avons lancé cette concertation de neuf mois. Tous les acteurs, qu'il s'agisse du CNOSF, des différentes fédérations ou des sportifs ont pu prendre la parole. Il me paraît aussi normal qu'au moment du vote du budget chacun s'exprime, quitte à ce que le message soit parfois un peu brouillé avec des pétitions, des tribunes dans la presse, etc. On ne savait d'ailleurs plus parfois très bien qui parlait et au nom de qui... L'enjeu est de changer notre mode de fonctionnement, de passer d'un modèle centré sur les fédérations vers un modèle où l'on met au cœur les sportifs et les entraîneurs pour la haute performance, d'un côté, et les pratiquants, de l'autre côté. C'est un vrai changement ! Cela suscite des inquiétudes, c'est normal.

S'agissant du budget, vous ne voulez pas vous lancer dans une bataille de chiffres, mais force est de constater que nous n'avons pas gagné cette bataille des chiffres dans les médias. Ceux-ci relaient davantage ceux qui parlent le plus, ceux dont les médailles sont récentes plutôt que ceux qui ont été médaillés dans les années 2000... En réalité, le budget n'a pas diminué ; 55 millions d'euros nouveaux ont été dégagés. Je pense honnêtement que nous avons les moyens de travailler correctement. Évidemment, j'aimerais disposer d'un budget trois fois supérieur pour le sport en France. Si nous étions une grande nation sportive depuis des années, cela se saurait. Hélas ! ce n'est pas le cas aujourd'hui. Nous voulons améliorer les choses en abordant la situation avec lucidité.

Ce budget s'élève à 465 millions d'euros, sans compter la Solideo. Pour plus de lisibilité et de clarté sur l'évolution des moyens d'intervention du ministère, nous souhaitons séparer les lignes budgétaires. Le budget de Solideo va nécessairement monter en puissance à un moment donné. Il ne doit pas masquer le reste du budget du ministère. La création de la nouvelle agence du sport va s'accompagner de l'arrivée de nouveaux moyens privés. Il conviendra de sécuriser tout cela. Nous sommes en train de réfléchir, dans le cadre de la planification trisannuelle qui interviendra l'année prochaine pour le budget des sports, aux moyens de bien séparer les choses et de donner une visibilité au budget du ministère.

Le budget de l'Insep augmente légèrement de 1,3 %, passant de 22,2 millions d'euros en 2018 à 22,5 millions d'euros. La rénovation des locaux est terminée. Le plafond d'emplois de l'établissement est stabilisé à 288 équivalents temps plein. Ces chiffres ne tiennent pas compte des transferts de compétences et des moyens humains et financiers de l'Insep vers l'agence nationale du sport en cours de création. L'Insep a su développer des ressources propres, à hauteur de 10 millions d'euros par an en moyenne depuis quatre ans. Celles-ci lui permettent de poursuivre la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement. L'Insep consacre ainsi chaque année 5 millions d'euros à l'entretien de ses équipements sportifs et à ses dépenses d'investissement. Les sportifs qui y sont accueillis n'ont donc pas de souci à se faire, ils continueront à l'être dans d'aussi bonnes conditions.

Nous réfléchissons à la manière d'assurer les meilleures concertation et coordination possibles entre les dirigeants de l'Insep et ceux de la future agence. Mais l'Insep ne fonctionne pas tout seul. Il faut prendre en compte le grand Insep, qui réunit des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (Crepes) ou des écoles de formation dans nos territoires. Il s'agit, en lien avec les autres ministères, d'assurer un *mapping* territorial équilibré en matière de formation et d'éducation. Il faut aussi que les sportifs qui s'engagent dans une carrière sportive puissent poursuivre en même temps les études pertinentes qu'ils souhaitent. Le ministère des sports a vocation à s'insérer dans ce *mapping* général, qui verra naître prochainement des campus scolaires, universitaires et sportifs.

Quatre jours après ma prise de fonctions, la crise concernant les CTS a éclaté et a cristallisé aussi beaucoup d'inquiétudes. Je rappelle qu'il ne s'agissait que d'un document de travail qui n'était pas destiné à la presse ni à être lu comme il l'a été. Aussitôt, j'ai rencontré le Premier ministre. Cette lettre de cadrage mentionne effectivement la suppression d'équivalents temps plein au sein des fédérations ; elle ne vise pas exclusivement les CTS, ne vise aucun corps, mais mentionne des missions qui doivent être revisitées dans la mesure où l'objectif est d'installer une nouvelle agence. Nous devons développer la transversalité, travailler avec tous les acteurs, pas uniquement les fédérations, mais aussi avec les têtes de réseau qui s'impliquent dans l'éducation par le sport ou dans les quartiers prioritaires de la ville. Évidemment, tous nos agents, les CTS, les personnes présentes dans les directions régionales ou départementales, les conseillers d'animation sportive devront trouver leur place au sein de ce nouveau modèle et réorienter leurs missions. Nous sommes en discussion avec les fédérations. Les CTS ne sont pas toujours d'accord. Il s'agit de personnes très compétentes en matière de formation, d'encadrement, d'entraînement. Mais nous aurons à déterminer si ces compétences doivent relever de l'État ou des fédérations. Par exemple, le rôle de l'État est-il de contribuer à prendre en charge le salaire des entraîneurs des champions de haut niveau, qui ont des sponsors, des revenus variés, et pour qui, finalement, l'aide de l'État apparaît minime au regard de leurs autres sources de revenus ? N'est-ce pas plutôt aux fédérations – voire aux athlètes eux-mêmes, pour les plus fortunés – de le faire ? Certaines fédérations suivent ce mouvement. Ce n'est pas pour l'État une question budgétaire et financière. Il s'agit de garder le statut de fonctionnaire de ces personnels et de recentrer notre action sur les missions indispensables.

Il nous paraît essentiel de maintenir à la tête des fédérations les directeurs techniques nationaux (DTN) et les DTN adjoints, sous le même statut. C'est important pour des raisons d'éthique et de bonne application de la politique de l'État au sein du mouvement sportif.

Ces personnels ne perdront donc pas leur emploi et seront chargés des missions pour lesquelles ils se sentent les plus compétents. Nous réfléchissons aussi à une réaffectation de ces postes sur des missions qui nous paraissent pertinentes, en accord avec l'action de l'agence dans les territoires.

Par ailleurs, nous soumettrons au Parlement dans le courant de l'année prochaine un projet de loi qui modifiera, dans le sens d'une simplification, le code du sport, pour le mettre en conformité avec la réforme proposée.

Je conçois la nouvelle agence, initialement préconisée par le Comité d'action publique (CAP) 2022, comme un opérateur du ministère des sports. La concertation, qui a duré neuf mois, a été menée par ma directrice de cabinet Laurence Lefèvre, lorsqu'elle était directrice des sports, car elle était convaincue de l'utilité de ce changement de gouvernance et du rapprochement au plus près des territoires et des pratiquants. J'ai souhaité une continuité avec ce qui avait été entrepris.

L'agence absorbera les personnels du CNDS, qui apporteront leur expertise et nous feront un retour pertinent des bonnes pratiques associatives sur le terrain.

Nous avons aussi besoin de l'expertise de la direction des sports pour élargir notre champ de vision. Il y aura donc un travail collaboratif entre les personnels de l'agence chargés du développement des pratiques, les animateurs de terrain, les fédérations et les services du ministère, ainsi que des missions interfédérales transversales. Je compte enfin sur

l'implication des parlementaires et, dans les régions, de nos inspecteurs de la jeunesse et des sports. Nous saurons ainsi quelles actions de terrain il est pertinent de financer et lesquelles sont les plus en phase avec nos axes stratégiques.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – La nouvelle formule de la Coupe Davis sème le trouble. Va-t-on assister à un bouleversement, voire à une privatisation de cette compétition ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Ce changement a été décidé par la Fédération internationale de tennis à la suite d'un vote favorable – 71 % de voix pour – et la concertation a été menée démocratiquement. La compétition, dont la phase finale se déroulera sur une semaine, réunira 18 équipes nationales en clôture de la saison sur un terrain neutre. Certains acteurs concernés sont en effet inquiets, mais il nous est difficile d'interférer sur les décisions d'une organisation sportive internationale qui est autonome vis-à-vis de l'État et qui a ses propres enjeux d'attractivité.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial de la commission des finances. Le 17 octobre dernier, la commission des finances du Sénat a adopté les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » – la première que nous ayons examinée –, tout en formulant une réserve.

J'avais en effet proposé un amendement d'appel, qui a été adopté, car nous avons constaté un écart de 20 millions d'euros sur la trajectoire 2018-2022. Prévoyant un mouvement de 20 millions d'euros du programme 350 relatif à la Solideo vers le programme 219, il répondait aux inquiétudes du monde sportif, partagées par la commission des finances, qui craignait que le sport de proximité ne finance les jeux Olympiques en 2019 et les années suivantes.

Vous nous dites que vous avez déposé la semaine dernière un amendement prévoyant un abondement de 15 millions d'euros, destiné aux actions de proximité, ce qui est rassurant pour le mouvement sportif. Nous retirerons donc notre amendement d'appel, car nous ne voulons pas nous lancer dans une bataille de chiffres.

La mise en place de l'agence nationale du sport suscite des inquiétudes importantes sur le plan budgétaire. Initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2019, elle aura plutôt lieu au cours du premier trimestre de 2019. Quels mécanismes budgétaires prévoyez-vous pour l'intégrer dans la loi de finances ? S'agira-t-il d'une subvention ?

Une autre inquiétude porte sur l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), qui nécessite un investissement important. Comment le financera-t-on ?

La commission des finances souhaite que la trajectoire de la Solideo soit soumise à des procédures de contrôle co-construites, car elle craint les dérapages liés aux jeux Olympiques. Il semble finalement que les crédits soient plutôt bien consommés. Après une première phase d'études, il y aura une montée en puissance en 2022 et 2023.

Même si le spectre du financement de l'Olympiade par le mouvement sportif n'a pas tout à fait disparu, notre commission a adopté les crédits proposés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, soutiendrez-vous la création d'un nouveau laboratoire pour l'AFLD en cette veille des jeux Olympiques et paralympiques ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – L’AFLD devra se conformer à une longue liste de critères dans la perspective de l’accueil des jeux Olympiques à Paris. Il importe d’abord qu’elle déménage de Châtenay-Malabry, où elle occupe des bureaux au sein d’un Creps. Deux possibilités sont à l’étude pour son accueil, l’une à Évry, l’autre sur le plateau de Saclay. Dans un cas, l’État ferait des économies ; dans l’autre, plus coûteux, l’AFLD serait adossée à une cellule de recherche proche du campus universitaire de Saclay. Nous pourrions retenir cette dernière solution si l’agence décidait d’avoir une politique ambitieuse en termes d’éthique et de prévention contre le dopage. À cinq ans des jeux, ce serait un signal : nous voulons des médailles, certes, mais pas à tout prix.

Des audits sont en cours concernant le futur laboratoire. J’espère donc annoncer bientôt au Premier ministre la bonne nouvelle du renouveau de l’AFLD et de son retour dans les premiers rangs des classements internationaux.

M. Michel Savin, président du groupe d’études sur les pratiques sportives et le suivi des grands événements sportifs. – La démarche du Sénat est constructive : nous connaissons les pressions exercées par Bercy mais nous souhaitons continuer à soutenir le sport.

Je suis de l’avis de Jean-Jacques Lozach : il faut une lisibilité des crédits destinés aux infrastructures des jeux Olympiques.

Le budget est préservé, dites-vous, madame la ministre. Or les crédits initiaux, qui avaient diminué de 30 millions d’euros, connaissent désormais une baisse de 12 millions à la suite de l’augmentation du plafond de la taxe Buffet décidée la semaine dernière à l’Assemblée nationale.

Nous nous engageons dans une bataille, non de chiffres, mais de moyens. Serez-vous prête à nous soutenir pour redonner à vos crédits leur niveau de 2017 ? On est loin d’une augmentation déraisonnable !

Comment sera financée l’agence nationale du sport ? De quelle façon atteindre les 350 millions d’euros annoncés et comment ces crédits seront-ils répartis ?

Selon le rapporteur du budget du sport à l’Assemblée nationale, le CNDS ne pourra pas engager d’argent en début d’année, car il va disparaître. L’agence ne commencera donc pas son activité avant le milieu de l’année prochaine et ne pourra pas monter les projets pour lesquels un financement a été demandé par les collectivités. Ces allégations sont inquiétantes ! Où est le soutien au sport pour tous et au sport de proximité ?

À la fin 2018, le CNDS aura une dette de 159 millions d’euros. Sera-t-elle reportée sur la future agence ?

Vous annoncez un plan national de lutte contre le dopage et une formation des professionnels intervenant auprès des sportifs. Quels moyens y seront affectés ? Il semblerait qu’on demande à l’AFLD d’assumer des missions nouvelles avec des moyens identiques.

Sur les primes versées aux médaillés olympiques, j’ai pris bonne note de l’amendement voté à l’Assemblée nationale, mais je regrette que la permanence de cette exonération n’ait pas été adoptée en séance publique. Vous voulez revaloriser ces primes, pourquoi pas ? Mais cette revalorisation sera-t-elle supérieure au montant de la fiscalité qui

sera due ? Il ne faudrait pas pénaliser ces sportifs... Et pourquoi vouloir que ces montants soient différents selon la situation sociale des athlètes ?

M. Claude Kern. – Je m’associe aux vœux de bienvenue et aux félicitations de mes collègues. Je me réjouis que votre ministère bénéficie d’une rallonge budgétaire de 55 millions d’euros, mais est-ce suffisant au regard des inquiétudes du milieu sportif et des collectivités territoriales ? En cette période de préparation des jeux Olympiques de 2024, espérons que ce sentiment de découragement n’atteindra pas les sportifs.

Avant d’obtenir l’exemption fiscale des primes qu’ils ont perçues aux jeux Olympiques, les sportifs de haut niveau se sont engagés, souvent depuis l’enfance, dans la pratique intensive d’un sport jusqu’à devenir des athlètes d’élite. Comment comptez-vous soutenir le parcours des sportifs en devenir, afin qu’ils puissent pratiquer leur sport jusqu’à être médaillés et contribuer ainsi au rayonnement de la France ?

J’aimerais également aborder la situation alarmante des structures associatives, pourtant essentielles à l’équilibre du lien social et à la construction d’une grande nation sportive dans la perspective des jeux Olympiques. Prenons garde d’affaiblir le rôle sociétal que joue le sport en raison de ses fonctions éducatives et sociales. Des milliers de bénévoles s’investissent au quotidien dans cette mission. Comment comptez-vous œuvrer en faveur du sport pour tous ?

Je terminerai par le « plan piscines ». Nous manquons, hélas, d’équipements, tandis que l’entretien des piscines existantes laisse à désirer. Des moyens financiers seront-ils affectés à cet objectif ? Un effort paraît également nécessaire en matière de formation, complexe, des maîtres-nageurs sauveteurs. Pensez que 5 000 postes ne sont pas pourvus, alors que la profession pourrait constituer un formidable vivier d’emplois !

Mme Françoise Laborde. – Je vous félicite à mon tour pour votre parcours de femme, de sportive, d’élue et de mère. Votre prédécesseur Thierry Braillard avait énergiquement œuvré en faveur de l’apprentissage de la natation, mais, sans piscine, l’objectif apparaît difficile à atteindre. Faudra-t-il ressortir les tabourets ? J’aimerais, lors d’une prochaine audition, vous entretenir de l’article 50 de la Charte olympique relatif à la laïcité.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Je me permets d’insister, monsieur Savin, sur le fait que le budget consacré au sport ne diminue pas. La différence de 40 millions d’euros constatée entre 2018 et 2019 correspond à des charges surévaluées par le ministère, crédits qu’il n’a, de ce fait, pas consommés. J’assume d’appartenir à un gouvernement qui présente un budget sincère avec des moyens d’intervention au plus près des besoins et qui considère le sport, au même titre que l’éducation et l’emploi, comme un outil interministériel. D’ailleurs, sur les 40 millions d’euros précités, 10 ont été conservés par le ministère des sports. Nous avons pu dégager 40 millions d’euros pour le financement de mesures nouvelles au bénéfice du sport de haut niveau comme du développement des pratiques, somme à laquelle s’ajoutent désormais 15 millions d’euros.

Il me semble effectivement inadmissible, monsieur Kern, de souffrir à la fois d’un taux de chômage élevé et d’un nombre important de postes non pourvus. Des piscines, notamment en Île-de-France, ne peuvent ouvrir, car la surveillance, faute de maîtres-nageurs et en raison de règles peut-être trop drastiques, ne peut être assurée. Je crois, pour ma part, à l’utilité de la mesure que je propose, et dont la mise en œuvre débute, en faveur de

l'apprentissage précoce – entre quatre et six ans – de la natation dans le cadre de l'école. Des maîtres-nageurs s'engagent dans les premières expérimentations.

Mme Françoise Laborde. – Sans piscine, comme en Haute-Garonne, votre plan peinera à s'appliquer...

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Effectivement, des territoires manquent d'équipements. Nous envisageons d'y faire circuler des piscines itinérantes, des camions piscine. En lieu et place de courtes sessions de natation quelques jours dans l'année, je propose de mettre en place des classes piscine d'une ou deux semaines. Il ne s'agit pas d'apprendre à un jeune enfant les quatre nages, mais de lui permettre de traverser une piscine sans aide et en sécurité. Nous manquons effectivement de maîtres-nageurs, car les filières d'accès sont réduites et le métier dévalorisé. Pourtant, loin de rester sur une chaise pour surveiller une piscine, le maître-nageur sauveteur est un véritable éducateur sportif avec un rôle privilégié auprès des enfants et des familles. Je peux en témoigner.

Vous évoquiez, s'agissant du CNDS, la question du reste à payer, qui explique la différence entre le budget de 2017 et celui de cette année. Son montant de 165 millions d'euros sera intégré en fin d'année au budget rectificatif pour l'année 2017. L'agence sera chaque année abondée à cet effet dans le cadre du budget rectificatif. La part prévue pour 2019 s'élève à 42,8 millions d'euros. S'agissant du financement de l'agence, un amendement voté à l'Assemblée nationale lui affecte trois taxes pour un montant de 146 millions d'euros. Le reste de l'abondement proviendra du programme 119 à hauteur de 189 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter la subvention du CNOSF. L'agence bénéficiera au total de 350 millions d'euros. Le ministère des sports conservera, pour sa part, une enveloppe supérieure à 100 millions d'euros pour développer des dispositifs nouveaux. Nous espérons, en faisant entrer des partenaires privés dans l'agence, qu'ils pourront avoir un effet de levier sur les autres financements.

Je connais bien, vous l'imaginez, le sujet de la fiscalisation des primes pour les médaillés des jeux Olympiques. Lorsque j'étais nageuse, elles étaient défiscalisées depuis 1992. Depuis 2010, elles sont soumises à l'impôt, donc fiscalisées en cohérence avec le statut fiscal de leurs bénéficiaires. Une défiscalisation ponctuelle a néanmoins été accordée sous la précédente législature pour les athlètes des jeux de Rio, dont les athlètes des jeux d'hiver n'ont pas bénéficié. Il y a donc eu une volonté de la part des députés d'adopter une mesure identique à leur endroit. Je crois, pour ma part, que les athlètes doivent être responsabilisés comme n'importe quel citoyen qui, gagnant de l'argent, participe à la vie de la cité. Largement assistés au cours de leur carrière sportive, ils doivent ensuite s'intégrer dans la vraie vie. Ce peut être difficile, je vous l'assure ! D'ailleurs, Martin Fourcade et Marie Bochet ne portaient pas un message différent : ils ne réclamaient pas une défiscalisation des primes en tant que telle, mais une mesure d'équité entre athlètes.

Nous avons obtenu une défiscalisation exceptionnelle qui permet effectivement de rétablir l'équité entre les sports d'hiver et les sports d'été. La mesure me semble utile dans la perspective des jeux de 2024, qui mettront en avant ces derniers, mais il ne faut pas oublier que les sports d'hiver sont les plus gros pourvoyeurs de médailles pour la France. Je suis surtout satisfaite de la promesse d'une revalorisation des primes en 2019, qui n'avaient pas évolué depuis 2008. Elle ne dépendra pas, monsieur Savin, du niveau de revenu des athlètes, mais, de fait, les moins aisés, moins fiscalisés, en profiteront davantage. Nos sportifs, potentiels futurs médaillés, doivent être bien traités. Il existe un régime fiscal propre aux

sportifs, qui prévoyait initialement un étalement de la fiscalisation des primes sur six ans. Depuis 2006, cette durée est limitée à quatre ans.

Les athlètes en lice pour les jeux de Paris seront reçus par la nouvelle agence qui aura en charge la haute performance afin de présenter leur projet sportif et de vie. Avec Claude Onesta, nous travaillerons sur l'accompagnement social, sur la préparation sportive et la reconversion. Il y a trop d'inégalités de traitement en la matière dans les fédérations. Selon Claude Onesta, un sportif ne peut s'entraîner correctement pour les jeux Olympiques s'il ne perçoit pas 3 000 euros par mois. L'entraînement demande du temps, de l'engagement et de l'énergie.

M. Olivier Paccaud. – J'ai découvert, dans votre présentation, la notion de réussite subjective. Je vous souhaite, pour ma part, une réussite objective à la tête de votre ministère. J'ai entendu votre optimisme et votre assurance concernant les problématiques budgétaires, mais je ne suis pas totalement convaincu par la rhétorique relative au transfert des CTS aux territoires tant transfert rime souvent avec désengagement de l'État. J'aimerais, comme Claude Kern, insister sur l'importance du tissu associatif sportif dans les banlieues comme dans les campagnes les plus reculées. Les petits clubs ont souffert de la suppression des contrats aidés autant que de la disparition de la réserve parlementaire. Certes, cette dernière a, en partie, été intégrée à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et les parlementaires, qui connaissent très bien leur territoire, ont pu être associés à la redistribution de ces fonds.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce n'est pas le cas partout ! Dans ma région, nous n'avons pas même été consultés.

M. Olivier Paccaud. – Je me trouve alors chanceux, car, dans l'Oise, quatre parlementaires siègent à la commission DETR et le préfet se montre attentif à nos observations. L'opacité paraît, en revanche, totale s'agissant de la ventilation du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui bénéficie également des crédits de l'ancienne réserve parlementaire. Il conviendrait, madame la ministre, d'associer davantage les parlementaires à cette instance. Il y va de la survie d'associations dont le rôle en matière de cohésion et de mixité sociales est essentiel. Leur disparition serait en outre dramatique pour le sport, car y débute souvent les médaillés, défiscalisés ou non, de demain.

M. Laurent Lafon. – Je suis, en tant que voisin, particulièrement attaché à l'Insep, où l'État a beaucoup investi, et à l'articulation de ses missions avec celles de la future agence en charge de la haute performance. Il me semble indispensable de conserver cet outil et de le maintenir dans ses objectifs. Vous souhaitez voir croître de trois millions le nombre d'adhérents à un club sportif d'ici à 2024. Cette ambition pose la question des équipements qui souvent, notamment en milieu urbain, se trouvent déjà saturés. Quelle incitation envisagez-vous pour engager les collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage de la quasi-totalité des équipements sportifs, en faveur d'une augmentation des capacités d'accueil ?

Mme Laure Darcos. – Je suis élue de l'Essonne et, à ce titre, ai été sollicitée sur le sujet de l'AFLD, dont le collège apparaît très largement favorable à une installation sur le plateau de Saclay. Je comprendrais la déception d'Évry si son projet n'était pas retenu, d'autant que je suis également membre du conseil administration du Genopole. Mais il est question d'un laboratoire avec des plateaux techniques de chimie et il se trouve que, sur le plateau de Saclay, le bâtiment envisagé jouxte la prochaine installation de l'université de pharmacie et un site du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) avec lesquels l'agence

travaille depuis longtemps. Par ailleurs, le *cluster* du sport annoncé à Évry n'existe que sur le papier. Je pense enfin que, symboliquement, installer l'AFLD dans le *cluster* ne donnerait pas à l'agence l'image d'indépendance qu'elle doit conserver au niveau international. J'aimerais enfin, madame la ministre, connaître votre opinion sur la demande de l'association nationale des élus en charge du sport relative au déplafonnement des taxes affectées au sport sur les jeux de la Française des Jeux, les paris en ligne et la fameuse « taxe Buffet » sur les droits de diffusion des manifestations sportives.

Mme Maryvonne Blondin. – Ma question concerne les quelque 200 médecins et infirmiers qui effectuent des prélèvements pour le compte de l'AFLD. Ils verront le coût de leurs prestations baisser de 25 % et s'inquiètent de ne plus pouvoir, dans ces conditions, poursuivre leurs prélèvements, qui doivent être réalisés dans des conditions particulièrement strictes et contraignantes.

Mme Annick Billon. – Je m'associe aux compliments et aux félicitations qui vous ont été adressés par mes collègues. Je souhaite, pour ma part, revenir sur le CNDS s'agissant de la disparition des contrats aidés, du transfert de 1 600 CTS aux collectivités territoriales et, surtout, de ses sources de financement. Il bénéficie de trois sources essentielles de financement : 1,8 % des sommes issues de la Française des Jeux, 1,8 % des paris sportifs en ligne et 5 % des droits télévisuels. En 2006, ces sommes ont été plafonnées à respectivement 173 millions d'euros, 31 millions d'euros et 41 millions d'euros. Au lieu d'un déplafonnement partiel, pourquoi ne pas imaginer un déplafonnement total compte tenu des objectifs fixés ? Une telle mesure permettrait de dégager un budget de 400 millions d'euros. Elle semble en outre plus logique que la taxation des vêtements sportifs imaginée par un député... Avant l'agence du sport, nous avons connu l'Agence française de la biodiversité, imposante entité où il n'était pas possible de vérifier le fléchage des dépenses. Je partage enfin, madame la ministre, votre ambition du sport pour tous, notamment pour les femmes. Nous allons d'ailleurs travailler, au sein de la délégation aux droits des femmes, sur la coupe du monde féminine de football.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous vous remercions, madame la ministre, pour les précisions que vous nous avez apportées. Comme plusieurs collègues, je déplore la réduction des moyens dédiés aux associations sportives de nos territoires dans un contexte d'attrition des dotations aux collectivités territoriales. L'État nous impose un cadre très strict. Nous sommes pris en tenaille entre l'envie d'assumer la décentralisation et l'obligation de se plier aux contraintes budgétaires.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Si la réforme de la gouvernance a été engagée, c'est justement parce que, dans le sport plus que dans d'autres secteurs, tout le monde a envie de bien faire. Effectivement, ce n'était pas une compétence obligatoire des régions, des départements et des communes, mais tous ont envie de s'y investir en raison du rôle social du sport.

Cette réforme a pour objectif de rationaliser et d'optimiser les financements. Aujourd'hui, certaines associations postulent, pour financer un même projet, auprès du CNDS, auprès de la région, auprès du département et peut-être même auprès de l'État. D'autres associations, souvent celles qui n'ont pas de structure fédérale, iront plutôt voir les élus pour solliciter des financements prévus pour la vie associative et la jeunesse. Il n'y a pas vraiment de cohérence d'ensemble.

Ce qui est bon aujourd'hui pour le sport n'est pas ce qui était bon pour lui hier et ce qui sera bon pour lui demain. Je ne peux pas juste subventionner telle association parce qu'elle fait un bon travail. L'expérience du sport, pour un enfant comme pour un adulte, est très vertueuse ; elle permet de trouver des réponses à des questions personnelles et ce n'est pas à nous, aux régions, au CNDS de viser telle ou telle cible. Je veux encourager la pratique du sport en général.

Monsieur Lafon, le but est d'augmenter le nombre des pratiquants et non celui des adhérents. Comment une personne qui court seule le dimanche pourrait-elle entraîner un groupe d'amis à courir avec elle et s'inscrire éventuellement dans un cursus fédéral ? Le sport, c'est aussi un facteur de lien social.

Telle fédération peut compter 120 000 licenciés pour un sport regroupant trois millions de pratiquants qui ignorent tout de celle-ci. L'idée, avec cette agence du sport, c'est de former des parlements du sport, qui existent déjà dans certaines régions et qui fonctionnent bien, en y adossant la conférence des financeurs que mettra en place la loi, de manière à permettre à chaque acteur de trouver sa place.

Entre la disparition du CNDS et la mise en place de l'agence, il y aura une période de transition au cours de laquelle le modèle ne changera pas : les engagements pris par le CNDS seront honorés et cette transformation se fera je l'espère assez rapidement. Chacun doit trouver sa place, mais cette place ne sera pas la même selon les territoires. L'État se propose d'être ce coordinateur en essayant de donner une cohérence à l'investissement public des collectivités et de supprimer des doublons pour faire en sorte que le sport soit mieux financé.

S'agissant des missions de prévention attribuées à l'AFLD, celles-ci existent toujours au sein de la direction des sports. L'une et l'autre travailleront en collaboration sur ces missions de prévention, l'AFLD se consacrant au champ de la haute performance. Les missions plus générales de prévention continueront à être mises en œuvre par les services de la direction des sports. Ce sera un travail commun.

Les préleveurs sont rémunérés par l'AFLD sur la base d'une grille tarifaire, laquelle évolue pour une plus grande professionnalisation en vue de la coupe du monde de rugby de 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Nous interviendrons en cas de tensions.

Le nombre des emplois aidés dans leur ancien format baisse. J'ai rencontré Mme Pénicaud pour lui demander que les parcours emploi compétences (PEC), qu'elle a mis en place, concernent également le sport. La cible initiale des emplois aidés au sein du mouvement sportif n'était pas celle qui était visée au départ par ce type de dispositif. Nous voyons une opportunité avec ces PEC de faire sortir les associations de la logique dans laquelle elles s'inscrivent aujourd'hui. Nous voulons leur faire comprendre qu'elles peuvent se professionnaliser. Nous allons encourager et valoriser les bénévoles dans leur implication auprès des jeunes, mais nous voulons profiter de ces PEC pour mettre en place de vrais développeurs au sein des associations. Ces personnes devront monter eux-mêmes en compétence et faire monter l'association en compétence.

En 2010, j'ai créé une association qui a vécu sans aucune subvention pendant cinq ans ; j'y ai travaillé bénévolement. Nous avons pu constituer un fonds de roulement qui nous a permis de dégager un mi-temps, puis un plein temps. Nous nous sommes adressés à des publics auxquels les associations ne s'adressent pas habituellement, en accueillant des

personnes qui ne se destinent pas forcément à la compétition. À cet égard, je trouve qu'il est dommage qu'on ne puisse pas emmener des enfants dans une association sportive pour leur seul plaisir. En proposant uniquement des activités orientées vers la compétition, on occupe trop de créneaux au détriment d'autres personnes et on se prive de rentrées financières. Peut-être des parents souhaiteraient-ils inscrire leur enfant uniquement sur une période trimestrielle pour lui permettre d'exercer plusieurs sports, car parfois les cotisations annuelles atteignent des montants très élevés. Il faut parvenir à changer les modèles économiques pour accroître le nombre de pratiquants.

S'agissant des créneaux dans les installations sportives, en matière de financement, nous voulons encourager les projets collaboratifs entre associations sur des temps qu'elles n'investissent pas – par exemple le samedi et le dimanche, alors que c'est à ces moments que les familles peuvent venir pratiquer.

Pendant les vacances scolaires, par exemple, des éducateurs pourraient mutualiser leurs interventions pour contribuer à développer la pratique du sport chez les enfants. On pourrait en faire autant au profit des employés des entreprises pendant la pause de midi. Nous sommes aussi en relation avec des groupements d'employeurs, comme Profession Sport et Loisirs, pour faciliter la mise à disposition d'éducateurs auprès de plusieurs associations ou pour assurer des fonctions transverses nécessaires à la vie des associations, comme la comptabilité. L'idée est de mutualiser les efforts sur les territoires. Mais il est impossible de faire tout cela depuis le ministère, à Paris, car il faut discuter avec tous les partenaires pour identifier les besoins de chaque territoire. C'est pourquoi il est important d'être à l'écoute des pratiquants ou des collectivités territoriales.

Les parlementaires constituent à cet égard un relai formidable pour faire remonter la réalité du terrain, les initiatives innovantes et les besoins des territoires. Jusque-là, on ne disposait que des remontées des fédérations.

Nous voulons aussi élargir le spectre de nos financements et faciliter l'interaction des associations, des têtes de réseau, qui présentent souvent des projets bien construits. Lorsque je suis arrivée au ministère, j'avais une assez mauvaise impression des fédérations parce que je trouvais que la fédération française de natation ne s'investissait pas assez sur un dossier important, la sécurité des enfants dans l'eau. J'ai rencontré déjà une dizaine de fédérations et je constate qu'elles font beaucoup de choses dans le cadre des plans sportifs territoriaux. C'est cet exemple que nous voulons suivre, tout en associant davantage d'acteurs.

Lorsque l'on vient déposer un dossier de financement, il ne faut pas qu'il concerne uniquement son association, mais il faut qu'il s'inscrive dans un projet territorial, monté avec d'autres associations locales, pas uniquement sportives. Le sport doit aussi être un moyen de répondre aux attentes des familles et des utilisateurs. Il peut ainsi, par exemple, répondre aux besoins de mode de garde des parents, aux questionnements sur les temps de vie des enfants. Les parents ont souvent, en effet, à faire rentrer au forceps une activité sportive dans l'emploi du temps de l'enfant qui finit sa journée à 20 heures 30 et qui rentre trop fatigué pour aller dîner...

L'Insep sera associé à l'agence en charge de la haute performance. C'est un lieu de pratique pour les meilleurs sportifs, même s'il n'accueille pas toutes les disciplines. L'Insep mélange études et sport de manière très pertinente. Certaines de ses cellules, comme la cellule relations internationales, seront reprises par l'agence. Elles fonctionneront aux côtés d'autres initiatives, comme, par exemple, Science 2024, initiée par l'École polytechnique et

qui réunit une quinzaine de grandes écoles avec comme objectif d'inciter les étudiants à travailler sur des projets de recherche suggérés par les fédérations, les sportifs et les entraîneurs. Alors que l'Insep propose essentiellement des équipements de biomécanique, nous voulons mettre aussi l'accent sur des matériels utilisés dans tous les sports – comme le canoë, l'aviron, le vélo, etc. –, et dans le sport paralympique pour adapter le matériel à la spécificité de chaque handicap.

S'agissant des taxes, M. Darmanin a répondu lundi soir. Effectivement les taxes, telles qu'elles avaient été conçues, ne sont pas intégralement affectées au sport. C'est un choix politique, car il s'agit de l'argent de tous les Français et cet argent doit servir à tous les Français. Si l'on déplaçonnait toutes les taxes affectées au sport, on obtiendrait un produit de 365 millions d'euros au lieu de 146 millions d'euros. Mais si l'on donnait cet argent au ministère, tous les crédits ne pourraient être utilisés. Il s'agit de l'argent des Français, on ne peut pas faire n'importe quoi avec. L'argent doit financer des dispositifs ou des projets utiles à la nation. Il faut reconnaître que nous n'avons pas de dispositifs à proposer pour utiliser l'intégralité des 365 millions d'euros. Nous allons travailler dans ce sens, faire le plus de choses possible et puis l'on négociera sur cette base le prochain budget triennal.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci madame la ministre, pour cet échange nourri, franc et sincère. Si la question des taxes a été soulevée, c'est qu'elle est d'importance à l'heure où se prépare aussi le budget de la culture et du patrimoine, avec des débats autour de l'affectation du produit du Loto du patrimoine. La propension de l'État à créer des taxes et d'en détourner l'affectation au bout de quelques années est notoire. Ainsi, en 2009, nous avons créé la taxe sur les opérateurs de communications électroniques, dite « TOCE », pour financer l'audiovisuel public et compenser la suppression de la publicité après 20 heures. Or, aujourd'hui, le produit de cette taxe n'est plus du tout affecté à l'audiovisuel public ! C'est problématique, notamment en l'absence d'une réforme de la contribution à l'audiovisuel public. Une taxe peut-elle continuer à être prélevée sans être affectée à ce pour quoi elle a été créée ? C'est un sujet important qui mérite que l'on s'interroge.

En conclusion, je voudrais, encore une fois, vous remercier, madame la ministre. Vous avez été élue locale, conseillère régionale, et cela se voit ! Vous connaissez les territoires et leur fonctionnement. Le mot « territoire » est d'ailleurs revenu souvent dans votre propos. Il y a donc des réalités que l'on peut partager. Je ne doute pas que nous pourrions avancer ensemble.

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

La réunion est close à 18 h 35.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Élisabeth Lamure, vice-présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie - Table ronde

M. Hervé Maurey, président. – Nous réunissons ce matin les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable, toutes deux compétentes sur l'énergie, pour échanger sur un sujet majeur : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte promulguée en 2015, qui a remplacé la programmation pluriannuelle des investissements.

La PPE est un document qui fixe les grandes orientations de la politique énergétique du Gouvernement pour les dix ans à venir. Elle définit la trajectoire d'évolution de l'offre d'énergie, et précise les objectifs en matière de maîtrise de la consommation d'énergie, d'évolution des réseaux et de sécurité de l'approvisionnement énergétique. C'est donc le principal outil de pilotage de la transition énergétique qui, articulé avec la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), doit permettre à la France de respecter ses engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La PPE prend la forme d'un décret, qui doit être compatible avec les objectifs fixés par le législateur ; certains d'entre nous auraient préféré une loi.

Ces objectifs, inscrits dans la loi d'août 2015 prévoyaient, entre autres, de réduire la consommation énergétique finale de 20 % en 2030, de porter la part des énergies renouvelables à 23 % en 2020, et de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % en 2025.

J'emploie l'imparfait puisque certains objectifs sont déjà caducs. Le Gouvernement a annoncé, par la voix de son ancien ministre de l'environnement, que l'objectif de réduction à 50 % de la part du nucléaire serait repoussé à une date ultérieure – peut-être 2035. Il paraît très probable que l'objectif de 23 % d'énergies renouvelables en 2020 ne sera pas tenu, même si la croissance des capacités installées s'est accélérée en 2018.

La première PPE a été publiée en octobre 2016 pour une période transitoire allant jusqu'en 2018 et une seconde période de 2019 à 2023. Conformément à la loi, la nouvelle PPE devrait être adoptée d'ici à la fin de l'année et couvrir deux périodes de cinq ans : 2018-2023 et 2024-2029. Nous espérons que les objectifs d'évolution du mix énergétique seront crédibles et réalistes pour être tenus. Après un débat public qui s'est tenu du 19 mars au 30 juin sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), le projet de PPE devrait être présenté d'ici la fin du mois.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Je vous prie d’excuser Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, retenue par d’autres engagements.

Les premiers chiffres dont nous disposons pour évaluer les effets de l’actuelle PPE et des choix faits en 2015 ne sont guère rassurants et attestent pour une bonne part de la justesse des positions défendues, à l’époque, par le Sénat : la consommation d’énergie repart à la hausse, alors que l’on cherche à la réduire ; le taux d’indépendance énergétique baisse, la facture énergétique rebondit et les émissions du secteur énergétique augmentent. Ces trois phénomènes sont liés à la moindre disponibilité de nos centrales nucléaires et nous donnent un avant-goût des effets d’une réduction trop brutale de la part du nucléaire ; le Gouvernement lui-même a fini par le reconnaître. Enfin, malgré des subventions et des investissements considérables, la progression des énergies renouvelables sera probablement insuffisante pour atteindre l’objectif des 23 % en 2020, comme l’a souligné le président Maurey.

Avant la présentation du projet de nouvelle PPE, nous avons souhaité entendre certains des principaux acteurs concernés et associés à son élaboration : M. Jacques Archimbaud, président de la commission particulière du débat public (CNDP) sur la PPE ; M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) ; M. Marc Bussieras, directeur Stratégie du groupe EDF ; M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur Régulation d’Engie ; M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER). Merci de votre présence.

M. Jacques Archimbaud, président de la commission particulière du débat public (CNDP) sur la PPE. – Le débat public s’est déroulé de mars à juin 2018, sous des formes traditionnelles ; il a connu un certain succès avec un débat en ligne réunissant 50 000 participants, 90 réunions publiques, 12 000 questionnaires remplis, 400 citoyens invités à l’Assemblée nationale pour débattre sur le sujet. Il a été question de la gouvernance et du fond de la politique énergétique.

En matière de gouvernance, un sentiment assez partagé s’est d’abord exprimé, celui que la France a pris du retard et qu’elle doit accélérer ses efforts. Selon les participants, les politiques publiques sont peu lisibles, et manquent de cohérence entre les ministères et entre les différents niveaux de décision ; une meilleure coordination et une meilleure visibilité des politiques européennes seraient souhaitables. Ces citoyens regrettent l’absence d’indicateurs consensuels, ou du moins partagés, sur l’évolution des scénarios de consommation, les niveaux d’exportation ou d’importation d’énergie, le coût des énergies et l’emploi.

Un attachement fort à deux principes de base de la politique énergétique s’est exprimé : l’indépendance énergétique et une énergie à coût maîtrisé. Les participants ont considéré que les efforts qui leur sont demandés sont inéquitablement répartis et pèsent davantage sur les catégories populaires, notamment sur les locataires, qui ont moins accès que d’autres aux aides en faveur de la transition énergétique. L’introduction de la concurrence n’a pas, à leurs yeux, produit les bénéfices attendus en matière de prix, de qualité de service et d’accélération de la transition énergétique. Ils estiment qu’il faudrait une meilleure information et une meilleure protection du consommateur et que, pour être efficace, la politique énergétique devrait associer davantage les citoyens et les territoires.

Sur le fond des politiques, le débat public fait ressortir un net progrès sur la priorité absolue que constitue la lutte contre le changement climatique et la réduction des

émissions de gaz à effet de serre. Selon la majorité des participants, la future PPE doit respecter l'équilibre global prévu par la loi de transition énergétique : la réduction des consommations d'énergie doit être prioritaire, notamment dans le bâtiment et les transports ; l'offre énergétique en matière de chauffage doit s'adapter aux ressources des territoires et à la diversité des usages – la biomasse et le biogaz devraient notamment y trouver leur place. Le public est très intéressé par l'innovation en matière de stockage et de production d'hydrogène. Le nécessaire report de l'usage d'énergies fossiles vers d'autres énergies est considéré comme positif et inévitable, mais il ne devrait pas aboutir à une explosion des consommations électriques. L'objectif d'augmentation de la part des énergies renouvelables est largement soutenu.

Le grand public paraît attaché à des dates plus rapprochées que ne l'indiquent, en général, les professionnels du secteur, pour réduire à 50 % la part du nucléaire. Une annonce sur un prolongement et *a fortiori* un renouvellement de tout ou partie du parc, sans annonce préalable d'ici à la fin du quinquennat de fermetures de réacteurs autres que ceux de Fessenheim, serait perçu comme déséquilibrant ce compromis.

Enfin, le développement des énergies renouvelables est globalement approuvé mais soumis à de fortes exigences quant à leurs impacts environnementaux, locaux et globaux, quant à la réduction de leur coût et du soutien public et quant aux conditions et à la transparence des décisions d'implantation locale.

M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). – L'Ademe mène des travaux d'expertise et de prospective et bénéficie de retours d'expérience. Nous avons accompagné des collectivités et des entreprises sur l'innovation, et disposons ainsi d'une vision assez générale des enjeux de la transition énergétique.

On ne peut pas faire une transition énergétique qui respecte nos objectifs climatiques sans réduire drastiquement nos consommations d'énergie. Deux grands secteurs représentent la grande majorité de celles-ci : le résidentiel tertiaire pour près de la moitié, et les transports pour un gros tiers. Il faut rénover le parc d'habitation en ayant des normes bien plus progressistes sur les bâtiments neufs, afin de réduire d'au moins 30 % la consommation de ce secteur.

Jusqu'à présent, nous disposons de très peu de leviers pour agir sur les transports. De nouvelles perspectives s'ouvrent : télétravail, lutte contre l'étalement urbain, circuits courts, transports en commun, nouvelles motorisations comme les véhicules électriques ou au gaz. Grâce à ces leviers, on pourrait réduire de près de la moitié les consommations dans le secteur des transports. Dans l'état actuel des technologies, cela se traduirait par une baisse de l'ensemble des vecteurs énergétiques, que ce soit l'électricité ou le gaz. Nous ne voyons pas d'explosion de la demande d'électricité mais la part de l'électricité augmentera, passant de 25 % à 30 %, tandis que celle du gaz diminuera légèrement, s'orientant de plus en plus sur le secteur des transports.

Les énergies renouvelables constituent un formidable potentiel. Selon nos études, qui se projettent au-delà de la PPE, la France pourrait être presque totalement alimentée par des énergies renouvelables en 2050. Leur part dans le mix énergétique pourrait doubler pour passer de 16 % à 32 % à l'horizon 2030, notamment pour la fourniture de chaleur, qui représente la moitié de l'énergie consommée en France, par la biomasse bien entendu mais aussi par la géothermie, le solaire thermique et les pompes à chaleur. Pour la fourniture

d'électricité, l'éolien et le solaire sont des filières matures en termes de coût, et dans le secteur du gaz, le biogaz peut prendre une place importante pour répondre à la demande alors qu'il est réduit à la portion congrue actuellement.

Cette transition, qui combine baisse des consommations et développement des énergies renouvelables, a des impacts socio-économiques extrêmement bénéfiques pour la France : cela développe des emplois non délocalisables, dans la rénovation énergétique et les énergies renouvelables. Nos études économiques évaluent ce potentiel à 350 000 emplois supplémentaires à l'horizon 2035, qui permettront de relocaliser ces activités dans les territoires, afin que ceux-ci reprennent la main sur leur stratégie de développement, que les citoyens s'impliquent dans la rénovation des logements ou participent à des projets d'énergies renouvelables. Nous aurons ainsi des énergies efficaces, plus confortables, dont le gaspillage est limité, avec un gain économique grâce à la réduction de la consommation, et une capacité industrielle capable de s'exporter.

M. Marc Bussieras, directeur Stratégie du groupe EDF. – EDF est un industriel engagé dans la transition énergétique – même si la programmation ne relève pas de notre responsabilité.

L'ambition de neutralité carbone du Plan climat 2050 est exigeante ; il faudra utiliser tous les leviers – électricité décarbonée, biogaz, biomasse, géothermie, récupération de l'énergie des déchets – tout en veillant à mesurer leur efficacité économique. Il en va du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises : la partie est donc serrée. Dans cette trajectoire économique, l'électricité – actuellement très minoritaire, car elle représente 25 % de la consommation – jouera un rôle de plus en plus important et focalise les débats. La réduction des énergies fossiles a pour corollaire un développement de l'électricité décarbonée et une réduction de la consommation d'énergie. Passer d'un véhicule thermique à un véhicule électrique ou bien d'une chaudière à une pompe à chaleur fait plonger la consommation d'énergie. Nous prévoyons une légère hausse des consommations d'électricité, entre 0 % et 1 % par an sur le long terme. Nous aurons des millions de véhicules électriques et de pompes à chaleur, sans avoir à redimensionner le système électrique ni à défoncer les trottoirs des villes pour multiplier les réseaux. Le système électrique sera globalement comparable à l'actuel.

L'électricité est déjà très fortement décarbonée, c'est un atout, et il y aura de plus en plus de renouvelable et moins de nucléaire dans le système électrique français. EDF prendra toute sa place dans ce paysage et développe un plan solaire, un plan stockage, l'éolien offshore...

Il n'y a pas, aux horizons de la PPE, d'effet d'éviction entre les énergies renouvelables et le nucléaire, dont les développements sont compatibles entre eux. Cette électricité décarbonée trouvera sa place sur le marché européen. Nous raisonnons donc en industriels : les perspectives de fermeture des centrales sont liées à leur potentiel d'exploitation et nous nous projetons, s'agissant du parc actuel sur des échéances à 50 ans et à 60 ans. C'est bien entendu une vision d'industriel, et non une programmation.

D'ici à 2050, je ne vois pas de viabilité, technique ou économique, d'un système entièrement renouvelable. Notre système électrique mêlera encore énergies renouvelables et nucléaire – c'est pourquoi nous envisageons de nouveaux projets de réacteurs.

M. Jean-Baptiste Séjourné, directeur Régulation d'Engie. – Engie est engagé, en tant qu'industriel, dans cette transition énergétique pour aller vers un monde décarboné, décentralisé et digitalisé. Nous voulons atteindre nos objectifs de production d'électricité bas carbone, notamment à partir des énergies renouvelables et en offrant des solutions performantes à l'ensemble de nos clients.

Nous croyons aussi à la complémentarité des énergies – électricité, gaz, chaleur – et voulons favoriser simultanément l'émergence de filières industrielles. La transformation actuelle est source de nombreuses innovations. Nous devons mieux articuler la politique industrielle et la politique énergétique, et progresser de manière pragmatique en étant ouverts aux progrès technologiques, parfois peu prévisibles, notamment pour faire des économies d'énergie et réduire les émissions de dioxyde de carbone. Nous prônons l'émergence de *business models* pour de nouvelles solutions.

La meilleure énergie est celle que l'on ne consomme pas. Les objectifs de la politique énergétique doivent être revisités – certificats d'économie d'énergie (CEE), contrats de performance énergétique... Nous devons avoir des objectifs clairs et ambitieux pour toutes les filières des énergies renouvelables, et déclinés en cohérence avec la loi de transition énergétique. En particulier, l'objectif de biométhane, pour le secteur gazier, doit être confirmé ; le Fonds chaleur doit être doublé, avec une planification sur les cinq ans. L'innovation doit avoir une place significative dans cette PPE, avec l'hydrogène, l'autoconsommation et le stockage. Quels seraient les objectifs à dix ans ?

La sécurité des approvisionnements, avec la décarbonation et la maîtrise du pouvoir d'achat, doit rester au centre de la PPE. Les infrastructures sont des actifs et des atouts indispensables, qu'il importe de conserver. Je pense ainsi au stockage du gaz ou aux centrales thermiques à cycle combiné gaz très utiles pour l'approvisionnement en cas de moindre disponibilité du parc nucléaire.

M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER). – La PPE doit avoir des objectifs cohérents avec ceux de la loi de transition énergétique, afin d'atteindre 32 % d'énergies renouvelables en 2030. Ces objectifs sont déclinés dans les différents secteurs de l'énergie : chaleur, électricité, transport et gaz. La PPE doit apporter aux acteurs économiques la lisibilité nécessaire afin d'encourager les investissements. Elle doit aussi identifier les mesures d'accompagnement nécessaires pour un déploiement accru des énergies renouvelables dans les territoires, et identifier les outils de suivi du développement des capacités de production des énergies renouvelables. N'attendons pas 2028 pour signaler que nous ne sommes pas en phase avec les objectifs.

La production de chaleur, qui représente la moitié de la consommation d'énergie, est un grand émetteur de dioxyde de carbone et pèse sur notre balance commerciale. Nous avons des objectifs ambitieux, comme doubler le Fonds chaleur de l'Ademe. Nous attendons de la PPE qu'elle décline une trajectoire de ce fonds à l'horizon 2024, et qu'elle confirme la trajectoire de la contribution climat énergie, outil essentiel pour réduire le différentiel de compétitivité entre les énergies renouvelables et fossiles. Elle doit identifier les soutiens publics pour l'habitat individuel, dont le crédit d'impôt pour la transition énergétique.

Le secteur de l'électricité a connu une baisse spectaculaire des coûts, fruit de l'action conjointe des pouvoirs publics et des acteurs privés. Le solaire photovoltaïque, l'éolien terrestre et bientôt l'éolien en mer nous permettent d'atteindre des coûts d'environ 60 euros du mégawattheure, soit à peu près les coûts du marché de l'électricité.

Dans le secteur des transports, 8,5 % des besoins énergétiques sont couverts par les énergies renouvelables, et en particulier les biocarburants de première génération – essentiellement produits à partir de l’agriculture française. Pour augmenter cette part dans les transports, nous devons compter sur d’autres vecteurs comme le gaz vert, la mobilité électrique et les carburants de seconde génération.

Dans le secteur du gaz, environ un térawattheure est produit à partir de gaz renouvelable et nous devons atteindre 10 % au moins de la consommation de gaz en 2030. Pour cela, la PPE doit confirmer l’objectif de la loi de transition énergétique.

Les énergies renouvelables rejoignent d’autres politiques, notamment la politique industrielle. Les six parcs éoliens *offshore*, renégociés durant le premier semestre, sont maintenant confirmés et vont générer 15 000 emplois supplémentaires. Nous avons ainsi l’opportunité de développer davantage une industrie exportatrice. Nous pouvons aussi créer une vraie filière industrielle sur la méthanisation. La PPE est l’occasion de mettre en place d’autres politiques publiques : soutien à l’agriculture avec les biocarburants et la méthanisation, aménagement du territoire, politique forestière grâce au bois-énergie, et une politique industrielle avec notamment l’éolien, la méthanisation et le solaire photovoltaïque.

M. Daniel Gremillet. – Vos propos confirment notre ambition ; le débat sur la PPE méritait mieux qu’un décret, à savoir un vote au Parlement. Le sujet a un impact financier énorme et un tel débat permettrait une meilleure acceptabilité sociétale des choix stratégiques de la France.

Dans la précédente PPE, 4 pages sur 598 étaient consacrées au nucléaire. Elle renvoyait toute décision autre que la fermeture de Fessenheim à l’après 2019 – soit dans quelques semaines... La nouvelle PPE devra-t-elle selon vous comporter un vrai volet nucléaire, avec des décisions à la fois en matière de fermeture, de prolongation et de renouvellement du parc, pour donner une visibilité aux investisseurs et aux exploitants ? Le ministre François de Rugy a récemment souhaité découpler la fermeture de Fessenheim de la mise en service de l’EPR de Flamanville. Or l’un et l’autre sont juridiquement liés par le plafonnement de la capacité de production prévue par la loi – même si aucune centrale n’est citée. Monsieur Bussieras, EDF est-elle prête à fermer Fessenheim avant la mise en service de l’EPR, sans que la loi ne l’y oblige ? Pour aboutir à un nucléaire durable, qui recyclerait tous ses déchets, la PPE ne devrait-elle pas comporter aussi des engagements forts en matière de recherche sur les réacteurs de quatrième génération ?

La demande d’autoconsommation de l’énergie produite par nos concitoyens ne remettra-t-elle pas en cause, à terme, la solidarité entre les territoires, qui s’exerce au travers du modèle français de distribution publique et de péréquation tarifaire ? La préservation d’un réseau national, au financement duquel chacun contribue, assure à la fois notre sécurité d’approvisionnement collective mais aussi l’optimisation de la production d’électricité verte, car le réseau permet de profiter du foisonnement des sources sur tout le territoire. Cette dérive individualiste nous inquiète.

La fiscalité dite « verte » n’est là, en réalité, que pour alimenter le budget de la Nation et n’apporte ni réponse ni soutien significatif aux investissements sur la mobilité. Elle est insoutenable pour les familles qui ont besoin d’un véhicule pour se déplacer, ou pour les entreprises. Certaines familles ne peuvent pas non plus faire face au coût d’une rénovation énergétique. Enfin, qu’en est-il de la recherche et de l’innovation ? Cette fiscalité ne devrait-elle pas être exclusivement dédiée au financement de ces enjeux ?

M. Christophe Priou. – Je relaie l'appel de quatre régions - Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie, Bretagne et Pays de la Loire – qui, dans un communiqué début octobre, ont demandé à l'État une PPE ambitieuse, à la hauteur des engagements pris pour la protection du climat et de l'enjeu industriel des énergies marines. Elle doit passer par le lancement d'un appel d'offres sur l'éolien *offshore* flottant, équilibré sur nos façades Atlantique et Méditerranée. Les régions sont prêtes, il ne faut pas manquer le rendez-vous, alors que nous avons un peu dansé la gavotte – un pas en avant, un pas en arrière – sur ce sujet : les premiers appels d'offres lancés en 2012 et 2014 sur l'éolien posé n'ont pas encore abouti, cela prendra une bonne dizaine d'année. Les prix ont été renégociés, pour une économie de plusieurs milliards d'euros.

Dans ma région de l'Ouest, nous produisons peu d'énergie et en importons d'autres régions, voire d'Allemagne. La semaine dernière, nous débattions avec le ministre d'État de l'avenir de la centrale thermique de Cordemais. À quelques mois des élections européennes, rappelons que l'Union européenne a été fondée sur l'énergie – le charbon et l'acier. Il est dommage que certains pays relancent les énergies fossiles, alors que nous allons vers une production plus vertueuse. Vous évoquiez 15 000 emplois créés sur l'éolien en mer, 350 000 sur les économies d'énergie... Il serait bon que vous puissiez rencontrer les 1 500 personnes qui travaillent autour de Cordemais. Ils ont un projet de reconversion baptisé « Ecocombust », très intéressant, pour utiliser les déchets verts, développé avec EDF et la direction.

Monsieur Boissier, nos concitoyens sont sensibles au pouvoir d'achat. Mais ont-ils les premiers euros pour investir dans un nouveau véhicule ? Pour bénéficier d'un crédit d'impôt afin de réaliser des travaux d'isolation ou changer sa chaudière, encore faut-il payer des impôts... En quelques décennies, la programmation est passée du tout nucléaire au tout photovoltaïque, avec un effet d'aubaine financier, et désormais au tout éolien, sans pragmatisme. Le bouquet énergétique actuel est plus un concept intellectuel qu'une réalité.

M. Roland Courteau. – Si j'ai applaudi la loi de transition énergétique, j'ai cependant un regret : elle confine la PPE à un décret, alors qu'elle devrait relever du Parlement. Je ne mentionnerai pas le nucléaire, déjà évoqué par Daniel Gremillet.

Monsieur Bal, dans l'hypothèse où une date serait enfin fixée pour ramener la part du nucléaire à 50 %, les énergies renouvelables pourront-elles prendre le relais, et à quelles conditions ? Quels en sont les freins et les verrous ? De nouveaux emplois sont liés à la transition énergétique, mais par voie de conséquence, d'autres filières vont s'éteindre. Prévoyons déjà un accompagnement et une transition qui minimisent la détresse humaine.

La fiscalité écologique et la taxe carbone constituent une partie de la réponse aux défis que nous avons à relever, à condition que des mesures de compensation soient fléchées sur les catégories modestes, pour lesquelles la voiture est indispensable pour aller travailler, ou sur les énergies fossiles pour se chauffer. Attention à l'aggravation de la précarité, notamment avec un baril de pétrole qui est passé de 35 à 80 euros. La transition énergétique doit être socialement inclusive pour réussir.

Les CEE constituent un pilier essentiel de l'efficacité énergétique. Dès maintenant, il faudrait que la loi inscrive une cinquième période d'obligation jusqu'en 2030, voire 2050, et ce dispositif doit être amélioré pour être totalement compatible avec les engagements climatiques et la Stratégie nationale bas carbone.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Je félicite M. Archimbaud et, à travers vous, Mme Jouanno pour la qualité du débat public, qui montre la motivation et la mobilisation de nos concitoyens sur ce sujet, qui aurait mérité un débat au Parlement.

Monsieur Bal, vous êtes optimiste. L'État pourrait être tenté, dans la PPE, de favoriser les filières d'énergies renouvelables déjà matures, au détriment des choix industriels. Il semblerait que l'appel d'offres pour Dunkerque abandonne l'obligation des industriels d'assurer un contenu local pour la production d'équipements. Qu'en est-il des énergies innovantes ? Un appel d'offres a été retiré sur l'hydrolien. Ce risque vous semble-t-il fondé ?

Le 11 décembre 2017, Jean-Bernard Lévy a lancé un plan de 30 gigawatts de photovoltaïque d'ici à 2035. Une étude d'impact sur la création d'une filière photovoltaïque française est-elle prévue, que ce soit au niveau de la conception, de la construction ou du recyclage des panneaux solaires ? EDF est-elle préoccupée par les emplois liés à la filière ?

EDF exploite les centrales thermiques de Cordemais et du Havre, qui pourraient être fermées. Une compensation financière de l'État est-elle prévue, comme à Fessenheim ? Cette dernière fera-t-elle jurisprudence pour la fermeture des autres tranches ? Certains évoquaient 300 millions d'euros pour Fessenheim ; cela ferait 150 millions d'euros par tranche.

M. Laurent Duplomb. – Il faut des politiques cohérentes, or les politiques de développement des énergies renouvelables ont été très incohérentes. Pour le photovoltaïque, le tarif de rachat initial, très intéressant, de 63 centimes, a chuté à 11 ou 12 centimes d'euro, tuant la filière française, alors qu'elle était un bon moyen pour améliorer le revenu de nombreux artisans, entreprises ou agriculteurs, et que la surface des toits en France aurait pu être un formidable élément de développement des énergies renouvelables.

Par dogmatisme écologique, on abandonne l'hydroélectricité en délaissant la quasi-totalité des seuils qui existent souvent depuis le XVII^e siècle. Actuellement, entre 40 000 et 60 000 seuils non utilisés permettraient d'avoir de petites centrales hydroélectriques par commune, et de répartir la production électrique sur la totalité du territoire, avec des investissements privés.

Porteur d'un projet de cogénération sur ma commune, j'ai vu la différence de politique entre le rat des villes et le rat des champs. La cogénération sur une commune rurale n'a pas les mêmes chances d'aboutir que sur une commune urbaine, car la chaleur doit être utilisée ; or elle l'est plus facilement pour du chauffage urbain pendant les six mois d'hiver qu'en milieu rural où l'habitat est dispersé et où la capacité d'utilisation de la chaleur est moindre. On ne peut pas utiliser le bois là où on le trouve, il faut le ramener aux portes des villes pour faire du dioxyde de carbone et pour produire l'électricité et de la chaleur. Le système pourrait être réorganisé.

De nombreux projets de méthanisation sont en cours. J'espère qu'ils ne finiront pas comme le photovoltaïque, car cela accentuerait encore le précipice qu'on est en train de creuser pour l'agriculture française.

Comment avoir une vraie politique d'énergies renouvelables cohérente avec l'exigence d'un aménagement équilibré du territoire, sans tout cumuler sur des bassins de vie excédentaires ?

M. Guillaume Chevrollier. – Le débat public sur la PPE mériterait que l'on y associe le Parlement, les citoyens et les collectivités locales pour défendre notre mix énergétique, qui est la complémentarité entre les énergies renouvelables et notre savoir-faire dans le nucléaire. Comment mieux impliquer les collectivités locales, déjà très investies pour la mise en œuvre opérationnelle, tant pour la décision que pour le financement ?

Que pensez-vous de la proposition de résolution des députés visant à créer une commission d'enquête sur le coût économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, qui s'appuie sur un rapport de la Cour des comptes de mars 2018 ? Celle-ci rappelait que les investissements publics pour la production d'énergie éolienne et photovoltaïque atteignaient 121 milliards d'euros depuis 2007.

Quel regard portent les Européens et le reste du monde sur la PPE française ?

Mme Denise Saint-Pé. – Sans occulter les sujets stratégiques liés à la sécurité des approvisionnements, notre capacité de production, l'équilibrage des réseaux, le stockage de l'énergie ou l'obligation de maîtriser les coûts énergétiques pour nos entreprises et nos concitoyens, les énergies renouvelables et la maîtrise de la demande d'énergie sont des enjeux incontournables. Le logement et les transports, secteurs les plus énergivores, doivent faire l'objet de politiques publiques fortement incitatives, car la rénovation envisagée de 500 000 logements par an ou la mise en place de programmes de transport en commun modernes et d'alternatives aux véhicules thermiques individuels impliquent des moyens financiers considérables.

Monsieur Boissier, quels sont les financements publics associés à ces politiques ?

Il ne faut pas perdre de vue les objectifs ambitieux fixés par la COP 21 et la loi de transition énergétique. Nos territoires, sous l'égide des régions, seront des acteurs majeurs d'une transition énergétique décentralisée réussie.

Alors que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) sont en cours de construction, il est impératif que les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnr) soient au niveau des ambitions annoncées. Pas d'énergies renouvelables sans réseau adapté pour véhiculer ces productions décentralisées !

Monsieur Bussieras, pourriez-vous expliciter la problématique de l'adaptation des réseaux à la production montante des énergies renouvelables ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je soutiens une méthanisation adossée au monde agricole. Je ne souhaite pas que des industriels viennent préempter demain une énergie procurant aux agriculteurs des revenus complémentaires. Le biogaz, qui pourrait aussi être utilisé comme carburant, présente l'avantage d'un approvisionnement à proximité des sources de production. Monsieur Bal, quelle politique faut-il mettre en place pour développer cette source d'énergie ?

Mme Sylviane Noël. – Je n'ai pas beaucoup entendu parler d'hydroélectricité. Considérée comme une énergie propre et inépuisable, elle est pourtant la première filière d'énergie renouvelable en France, représentant 13 % de la production nationale et 60 % de la production renouvelable. Son principal atout tient à sa production presque instantanée :

quelques minutes suffisent là où il faut 11 heures pour une centrale thermique et 48 heures pour un réacteur nucléaire.

En tant que sénatrice de Haute-Savoie, je sais que l'hydroélectricité est une composante essentielle de l'économie montagnarde. Outre l'apport à la production énergétique globale et à la fourniture d'eau potable et d'irrigation, elle crée de nombreux emplois locaux et joue un rôle important en termes de diversification des activités économiques, notamment touristiques, avec les sports en eaux vives. Elle joue aussi un rôle socle essentiel pour la gestion des crues et la conciliation des usages de l'eau. En zone de montagne, c'est souvent la seule source d'énergie propre.

L'hydroélectricité souffre cependant d'un manque de visibilité du fait d'un *statu quo* pénalisant pour son développement, d'un cadre réglementaire trop strict et d'un blocage à l'investissement. Le risque est qu'elle soit, avec ses 600 petites centrales, l'oubliée des énergies renouvelables. Des progrès importants ont pourtant été réalisés. Si l'on modernise les installations existantes pour améliorer la productivité des barrages existants, elle représente un gisement d'énergie verte très important.

M. Guillaume Gontard. – On aurait pu impliquer davantage les parlementaires dans le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie. Le niveau national est pertinent pour la mise en œuvre de la transition énergétique, afin d'assurer l'équité entre les territoires et une bonne péréquation. Mais l'échelon local est important en termes de transports, de rénovation thermique, de développement des énergies renouvelables et d'urbanisme.

Il faut d'abord parvenir à la sobriété énergétique. Or la consommation augmente. Les récents programmes « territoire à énergie positive » (Tepos) et « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) ont eu un impact sur la rénovation thermique et ont permis une sensibilisation des habitants. D'autres mécanismes, notamment financiers, ont-ils été imaginés – en dehors du Fonds chaleur – pour que les territoires prennent des initiatives et occupent une place centrale dans l'innovation ?

M. Fabrice Boissier. – Pour ce qui concerne la fiscalité, je rappelle que l'Ademe est un établissement public dépendant du ministère de la « transition écologique et solidaire » : il ne saurait en effet y avoir de transition écologique sans transition solidaire et équitable.

On ne parviendra pas à engager la transition écologique sans donner un signal prix à la pollution. Tel est le rôle de la taxe carbone, qui permet d'orienter le comportement des acteurs concernés, à condition d'en donner les moyens à tous les acteurs socio-économiques. Une politique incitative forte est donc nécessaire pour accompagner la hausse progressive de cette taxe.

Premier enjeu : il faut avoir une visibilité à long terme pour que les acteurs puissent anticiper et s'adapter, c'est-à-dire une trajectoire de l'évolution de la taxe carbone.

Deuxième enjeu : il faut disposer de mécanismes pour aider les acteurs qui ont le plus de mal à changer leurs comportements. Dans les entreprises, le signal prix est assez efficace, mais, du fait de la concurrence internationale, des solutions de rechange sont nécessaires. Ainsi, grâce au Fonds chaleur, une société peut se doter d'une énergie renouvelable plus compétitive que le gaz.

Pour les particuliers, la situation est plus compliquée. Le plan de rénovation de l'habitat lancé par le Gouvernement doit être doté de crédits suffisants. Le service public de la performance énergétique de l'habitat n'est aujourd'hui pas financé. Comment accompagner efficacement et informer nos concitoyens dans ces conditions ? Les collectivités ont un rôle clé, défini par la loi.

Pour ce qui concerne la mobilité, la forte hausse des carburants est dramatique pour les personnes qui sont obligées de prendre leur véhicule pour travailler. Il faut absolument leur proposer des solutions alternatives. Les politiques nationales sont nécessaires mais pas suffisantes, car elles n'atteignent pas nos concitoyens des territoires ruraux. L'Ademe considère qu'il faut donner aux collectivités les moyens d'intervenir de manière adaptée.

L'Ademe a lancé un appel à projets et accompagné 26 territoires ruraux qui souhaitent développer de nouveaux modes de mobilité, *via* une subvention pour mettre en place des solutions innovantes adaptées à leur territoire : covoiturage, véhicules électriques vélos électriques...

L'éolien flottant a un potentiel industriel important, à condition de suivre le rythme de développement de cette technologie. Si nous nous laissons devancer par les autres pays et si nous ne partons pas dès maintenant, nous ne créerons pas les 20 000 emplois directs et indirects auxquels nous pouvons prétendre à l'horizon 2030.

La méthanisation connaît un fort engouement dans les territoires ruraux et parmi les agriculteurs. L'Ademe donne des aides, mais le niveau de ses budgets ne permet pas d'accompagner tous les projets. Le ministère de la transition écologique et solidaire a réuni l'année dernière un groupe de travail afin de trouver des solutions adaptées. Ses travaux devraient aboutir à une augmentation du nombre de projets et à un soutien des agriculteurs engagés dans cette voie.

L'hydroélectricité est un contributeur essentiel. Son potentiel étant largement utilisé, les marges de manœuvre sont assez faibles, sauf dans le secteur de la petite hydroélectricité. Il est possible également d'ajouter quelques stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), qui permettent de stocker l'énergie. Enfin, les régimes hydrauliques des fleuves vont évoluer du fait du changement climatique ; nous devons gérer cette énergie en conséquence.

M. Hervé Maurey, président. – Le Sénat est très préoccupé par la répartition du produit de la taxe carbone. Le Gouvernement reste sourd à nos demandes, mais il n'est pas acceptable que l'État conserve entièrement cette ressource alors qu'il n'est pas le seul à lutter contre le dérèglement climatique. Car 15 milliards d'euros, c'est un « pognon de dingue » !

M. Jean-Louis Bal. – Le rôle des collectivités sera tout à fait essentiel pour mettre en œuvre la transition énergétique, notamment les projets de développement des énergies renouvelables. Si les collectivités ne disposent pas des moyens correspondant aux responsabilités qui leur sont confiées par la loi TECV, on ne pourra pas avancer. La solution, monsieur Courteau, est de les impliquer davantage.

M. Houlegatte m'a trouvé optimiste. Je ne le suis pas ! Nous craignons que la programmation pluriannuelle de l'énergie ne débouche pas sur une politique industrielle de développement des filières renouvelables.

Pour ce qui concerne l'éolien flottant et l'éolien posé, les six premiers appels d'offres permettront le développement de cette filière, mais il faut des programmes ambitieux.

Nous avons organisé la semaine dernière un colloque sur l'hydroélectricité. Cette énergie est essentielle, entre autres pour l'équilibre du système électrique, car elle permet une flexibilité que n'apporte aucune autre source d'énergie. Pour citer **M. Duplomb**, il faut éviter le dogmatisme écologique.

La méthanisation doit être associée au monde agricole, mais pas uniquement, et il ne faut pas l'opposer au biogaz d'origine industrielle. Il faut éviter une diminution trop rapide des tarifs d'achat.

Je ne crois pas, monsieur **Gremillet**, que l'autoconsommation remettra en cause la péréquation tarifaire, car nous aurons toujours besoin d'utiliser le réseau électrique, même si son rôle est plus assurantiel et moins énergétique. La tarification du réseau devra s'adapter à l'évolution de l'autoconsommation et à la diminution des consommations d'électricité.

M. Hervé Maurey, président. – Lors d'un déplacement sur le site du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) de Marcoule, on nous a indiqué que 22 réacteurs utilisaient du combustible MOX. Le plan de fermeture de ces réacteurs remet-il cette pratique en question ? La nécessité d'anticiper les conséquences de celui-ci sur le cycle du combustible a été très récemment soulevée par l'Autorité de sûreté nucléaire.

M. Marc Bussieras. – Nous avons contribué à la visibilité en exposant notre plan industriel. Le rôle du politique consiste à articuler des incertitudes et des options ouvertes avec la nécessité d'anticiper. C'est vrai pour l'ensemble du système énergétique ; dans ce secteur, en effet, les constantes de temps sont très élevées.

Pour ce qui concerne la centrale de Fessenheim, la fermeture nous a été très clairement demandée. Nous n'avons donc pas engagé de travaux lourds sur cette centrale.

Sur le problème de l'indemnisation, il n'y a pas lieu de comparer une centrale à charbon et une centrale nucléaire. Ce qui compte pour indemniser, c'est la valeur économique de l'actif sur le marché.

S'agissant des réseaux, la question se pose de leur tarification, car leur utilisation est beaucoup plus ouverte que dans le passé et plus hétérogène. Il faut des structures tarifaires plus fines et mieux adaptées à ce nouveau paysage.

Sur le coût des filières, lorsque l'on se place dans une perspective de 20 ou 30 ans – l'essentiel des actifs aura alors été reconstruit –, on doit prendre en compte le coût global du système électrique. Celui-ci dépendra du bon « dosage des ingrédients », par exemple le nombre de gigawatts de panneaux photovoltaïques installés. Dans cette vision à long terme, les réseaux ont un poids essentiel ; aujourd'hui, ils coûtent à peu près la même chose que la production. En Allemagne, où l'électricité est très chère, ils tirent les prix vers le haut.

Nous sommes fondamentalement des industriels, enracinés dans le pays, ce qui se voit y compris dans nos approches de service lorsqu'il s'agit par exemple de maintenir nos centres d'appel en France. Cela signifie que nous innovons et préparons le monde entièrement digital qui nous attend. La partie industrielle est exigeante, mais on se bagarre. Pour ce qui est

du photovoltaïque, la situation est plus compliquée. L'Allemagne a ainsi perdu entre 50 000 et 60 000 emplois dans ce secteur, car elle a été laminée par la concurrence asiatique. Nos équipes de recherche et développement sont donc absolument fondamentales.

Quant à l'hydroélectricité, c'est une ressource extraordinaire.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – EDF aura-t-elle les moyens d'investir, à la fois, dans les énergies renouvelables et le renouvellement de son parc nucléaire ?

M. Hervé Maurey, président. – J'aimerais également que vous répondiez à ma question sur le MOX.

M. Marc Bussieras. – S'agissant du MOX, il nous faut anticiper. Nous envisageons de le développer sur des tranches de 1 300 mégawatts, dont la perspective d'exploitation est très longue.

M. Hervé Maurey, président. – Ce n'est donc pas encore fait...

M. Marc Bussieras. – Les travaux sont en cours.

M. Hervé Maurey, président. – Il y a quand même un vrai sujet s'agissant du stock de MOX...

M. Marc Bussieras. – Nos investissements pour le nucléaire existant s'élèvent à 4 milliards d'euros par an, pour un peu moins de 400 térawattheures de production annuelle, ce qui représente environ 10 euros par mégawattheure. Ce coût est plus que raisonnable. Notre compétitivité est imbattable en termes de production d'électricité décarbonée en grande quantité. Il n'y a pas mieux ; c'est vraiment extraordinaire ! Les solutions de substitution seraient sensiblement plus coûteuses. Cet investissement de grand carénage sera rapidement rentabilisé grâce aux ventes.

S'agissant des investissements dans l'ensemble des champs de la transition énergétique, l'équation financière est difficile. Nous regrettons que la régulation soit pénalisante et ne permette pas de rémunérer les actifs décarbonés que nous exploitons.

M. Hervé Maurey, président. – Je ne veux pas relancer le débat mais je n'ai pas vraiment obtenu de réponse sur le stock de MOX, et cela figurera au compte rendu.

M. Jean-Baptiste Séjourné. – Je confirme que l'hydroélectricité est une énergie renouvelable très prometteuse.

Pour ce qui concerne l'éolien flottant, nous sommes dans une période d'accélération. La France a le potentiel pour implanter des fermes pilotes et les prévisions à l'export sont considérables. La PPE doit aussi prévoir le développement de cette filière sur la période 2018-2023 *via* le lancement d'un appel d'offres. Il ne faut pas manquer cette opportunité.

Nous discutons de la méthanisation avec les agriculteurs et leurs représentants. Nous comptons multiplier la production actuelle de biogaz par huit d'ici à 2023. Cette ambition, tout à fait accessible, aura de nombreux effets positifs en termes d'emplois locaux décentralisés. L'activité créera aussi des revenus supplémentaires pour les agriculteurs, de 15 000 euros en moyenne. En substituant au gaz importé du gaz vert produit en France, on

améliore l'impact sur la balance commerciale ; l'objectif est de réaliser 2 milliards d'euros d'économies en 2030.

Les autres effets positifs sont la diminution de la pollution, la valorisation des déchets, notamment agricoles, la réduction du recours aux engrais chimiques, l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement et de la résistance du système énergétique, et une décarbonation à moindre coût car les infrastructures gazières existent déjà.

Les certificats d'économie d'énergie représentent un levier significatif, de l'ordre de 9 milliards d'euros pour les trois années à venir, qui favorisera la transition énergétique. Le nombre des obligations prévues ayant quasiment doublé, il faut réexaminer le dispositif.

J'ajoute que l'Europe fait un exercice analogue à la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Notre système énergétique étant interconnecté, nous devons prendre en compte l'approche européenne, pragmatique, qui privilégie la compétitivité des entreprises et le coût pour les consommateurs. Il s'agit de coupler les systèmes énergétiques de l'électricité et du gaz, et d'avoir une vision de synthèse des différents usages (agriculture, transport, chauffage).

M. Jacques Archimbaud. – Il existe dans notre pays des inquiétudes majeures liées aux injustices sociales, à l'accès des classes populaires et moyennes aux aides, au poids de la fiscalité... Nos concitoyens sont également sceptiques quant aux chiffres annoncés en termes d'emplois. Il s'agit donc de convaincre. Cette angoisse concerne aussi la répartition entre le service public national et le service public local. Il faut donc intégrer la politique énergétique à d'autres politiques, de façon cohérente.

J'en viens aux filières. Il y a une intelligence des territoires pour mobiliser de la ressource locale et mettre en place des ingénieries en matière d'hydroélectricité. Les régions sont très demandeuses. Il en va de même pour le biogaz, mais les paysans ne veulent pas travailler pour le roi de Prusse...

Il ressort du débat public que l'articulation entre la politique d'État et les politiques des territoires n'est pas satisfaisante. Entre la PPE, la SNBC, les Srdet et les plans climat, on n'y comprend plus rien ! Les territoires ont l'impression que les politiques leur tombent dessus. L'appel des maires de toutes tendances pour qu'une partie de la taxe carbone revienne dans les territoires doit être entendu.

Il ne faut insulter ni le passé, en faisant table rase de notre patrimoine et de notre identité, ni le présent, ni l'avenir. On ne peut pas faire autrement que de tenir compte de l'inquiétude et de l'angoisse de nos concitoyens, à Fessenheim, à Cordemais. Les salariés ne comprennent pas : on les a mobilisés durant les Trente Glorieuses, et ce serait fini au nom d'une mode ? L'idée circule que la transition énergétique serait une affaire de « bobos » qui gaspillent l'argent public. Le sujet est politique !

Une politique qui serait menée avec une partie de la France contre une autre se trouverait rapidement compromise.

M. Hervé Maurey, président. – Le politiquement correct est largement apprécié dans cette enceinte !

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Merci de nous avoir ramenés à la réalité du terrain !

M. Pierre Louault. – On nous dit que le prix de revient de l'électricité est en baisse ; or les factures explosent. Par ailleurs, selon la Cour des comptes, 120 milliards d'euros ont été investis dans les énergies renouvelables jusqu'à présent sans beaucoup de résultats. Il faut donc contrôler ce prix de revient.

Pourquoi la production d'énergie éolienne est-elle plus chère en France qu'ailleurs, notamment en Angleterre ? Cela pose la question du bon usage des fonds publics. Doit-on continuer à faire de l'éolien là où le vent ne souffle pas ?

S'agissant de la biomasse et du bois utilisé comme combustible, il convient de préserver la qualité des sols. On veut une agriculture biologique, mais si l'on élimine toute la biomasse des sols, ceux-ci ne seront plus fertiles. Le bois serait mieux utilisé pour l'isolation des bâtiments. Il faut être pragmatique et pas seulement « bobo », et les milieux environnementaux doivent faire des choix.

Mme Angèle Prévile. – Je déplore que la programmation pluriannuelle de l'énergie se fasse par décret. Il fallait un débat parlementaire, car nous devons être à la hauteur des enjeux de la transition énergétique et des crises climatiques, de plus en plus violentes.

Peut-être devrions-nous permettre à nos concitoyens de recourir à l'autoconsommation, pour charger de l'électricité ou recharger un téléphone, s'ils se retrouvent isolés à cause d'un phénomène climatique. La programmation pluriannuelle devrait prévoir l'articulation entre le développement de l'autoconsommation et celui des réseaux.

Pour ce qui concerne les prix des carburants, l'écologie punitive n'a pas lieu d'être ; nos concitoyens doivent pouvoir choisir entre différentes alternatives, ce qui n'est pas le cas. Comment auraient-ils une visibilité si les industriels n'en disposent pas ? Ils n'ont pas d'autre choix que les moteurs thermiques et subissent de plein fouet l'augmentation du prix des carburants, de 45 euros à plus de 70 euros pour le plein d'une petite voiture !

Quant au problème du nucléaire, on ne peut le détacher de celui de ses risques et de ses déchets.

L'hydroélectricité nous permettra de stocker de l'énergie, ce qui est très important. Il faut donc prévoir des installations hydroélectriques plus conséquentes.

On parle beaucoup de biogaz, mais bio ou pas, sa combustion produit le même volume de dioxyde de carbone. Il n'entre donc pas, selon moi, dans la stratégie bas carbone.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Existe-t-il des pays qui soient des modèles en matière de politique énergétique, et en particulier d'énergies renouvelables ?

M. Olivier Jacquin. – J'ai organisé à Nancy un débat sur la précarité énergétique dans l'habitat. La politique en la matière manque de lisibilité et de clarté et les acteurs sont multiples. Je note cependant que le dispositif « Habiter Mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) donne satisfaction.

Les dispositifs de crédits d'impôt ont une certaine efficacité, mais ils ne sont, par définition, pas accessibles aux personnes non imposables. Ne faudrait-il pas accélérer leur conversion en primes ? Quant aux aides à l'investissement pour le logement, elles ne fonctionnent pas en l'absence d'autofinancement. Si la fiscalité écologique n'est pas fléchée

sur des actions de transition écologique, elle ne peut pas être acceptée. Qu'en pensez-vous, monsieur Boissier ?

Je salue la commission particulière du débat public, qui a organisé avec peu de moyens un débat d'une grande qualité. Monsieur Archimbaud, ne pensez-vous pas que les citoyens et les forces vives sont plus en avance que le monde politique sur ces questions ?

Il y a dans mon département deux entreprises qui tentent de passer du charbon aux énergies renouvelables, pour de très grosses puissances. Or ces industriels n'ont aucune visibilité et se débattent avec une complexité administrative et politique qu'ils ne maîtrisent pas. Ce n'est absolument pas satisfaisant.

M. Franck Montaugé. – Quel dispositif prévoit la loi pour suivre, de façon périodique et indépendamment des acteurs concernés, l'efficacité de la PPE ?

On parle beaucoup de création d'emplois, moins de ceux qui seront détruits et des reconversions qui seront nécessaires. Des sites industriels seront fermés, d'autres ouvriront. Comment organiser cela de manière opérationnelle ? Le Parlement sera-t-il saisi de ces questions ?

Quels que soient les modes de production d'énergie, nous avons une vision partielle des choses. On ne peut parler de bilan écologique sans évoquer le bilan économique, social et environnemental. L'impact climatique est majeur, mais il y en a d'autres. Par exemple, a-t-on examiné tous les aspects de la filière des véhicules électriques ?

Vous avez évoqué, monsieur Séjourné, la dimension stratégique des stockages de gaz souterrains. Comment garantir l'intérêt général national dans le cadre d'une entreprise, Engie, dont l'État s'est quasiment retiré ?

M. Ronan Dantec. – On oublie que lors du débat sur la loi TECV, il a été difficile d'obtenir une PPE sur dix ans : nous l'avons obtenue à la toute fin de l'examen du texte ... Une partie de la technostructure ne voulait pas d'une PPE « 5+5 », qui supposait un débat politique, alors que les grandes décisions se prenaient jusqu'alors en vase clos... J'ai tendance à penser qu'on y revient. La PPE qui se profile ne sera probablement pas décidée avec l'ensemble des forces vives de la nation ; elle sera surdéterminée par la survie d'une filière nucléaire en grand péril au niveau international. Je crains que de nombreuses forces économiques et sociétales s'opposent à cette PPE, et notamment à la hausse de la contribution carbone, en l'absence de narratif. Mais un miracle est toujours possible !

Hervé Maurey n'a pas eu de réponse sur le combustible MOX ; nous n'en avons pas eu non plus sur l'équilibre entre les investissements affichés d'EDF dans les énergies renouvelables et ceux dans la filière nucléaire. La France est pour la première fois dans une situation où les grands acteurs de l'énergie, qui sont de niveau mondial – EDF, Engie, Total et les acteurs du renouvelable – se trouvent dans une stratégie d'affrontement. C'est cela qui se profile avec l'absence d'arbitrage, et tous n'y survivront pas.

La PPE est-elle compatible avec les autres PPE européennes ? Par exemple, si nous prévoyons d'exporter massivement de l'électricité mais que les autres pays ont le même objectif, le mégawattheure sera à 10 euros, et il n'y aura pas beaucoup de survivants. J'ai le sentiment que la PPE est centrée sur la France et ne prend pas assez en compte les grandes évolutions mondiales – lisez le rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), rendant

compte du développement exceptionnel du photovoltaïque, qui ne coûte plus que 27 euros le mégawattheure en Chine, contre 105 euros pour l'EPR britannique !

M. Pierre Cuypers. – Les députés, suivant l'avis du Gouvernement, ont maintenu l'avantage fiscal à l'importation d'huile de palme au motif de la conservation des 350 emplois de la raffinerie de la Mède ; or, dans la filière agro-énergétique, ce sont des milliers d'emplois qui seront détruits à cause de cette décision. Des années d'efforts, d'investissements et de prises de risques tomberont à l'eau, des débouchés de l'agriculture disparaîtront. Monsieur Bal, comment évaluez-vous l'impact économique et climatique de cette filière ? EDF dit être enraciné dans le territoire. S'il y a une activité enracinée, c'est bien l'agriculture, et c'est elle qu'il faut protéger.

M. Alain Fouché. – Je connais un peu la question nucléaire, habitant près de la centrale de Civaux et ayant été l'interlocuteur d'EDF sur ce sujet pour le compte du département. Pour moi, c'est l'énergie la plus propre qui existe. Le précédent gouvernement n'a pas pu démanteler Fessenheim. Cette PPE prévoit plusieurs fermetures. EDF sera-t-il capable de les mener à bien ? Cela demande beaucoup d'argent et des reclassements de personnel.

Une chose qui me navre, c'est que tous les matériaux nécessaires au photovoltaïque viennent de Chine. Quant à l'éolien, il provoque une anarchie incroyable. J'ai confiance dans les grandes sociétés comme EDF ou Engie ; mais beaucoup de petites entreprises, souvent étrangères, viennent démarcher les maires et les propriétaires pour « faire du pognon », pour vous citer, et on saccage le paysage français. Dans la Vienne, la préfète refuse de faire un plan départemental. Le plan régional ne fonctionne pas. On en construit partout ; il faut arrêter cela ! Quelle solution proposez-vous pour arrêter ce saccage d'un des plus beaux pays du monde, qui attire tant de touristes ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Un point déterminant a été souligné par MM. Archimbaud et Courteau : l'impérieuse nécessité d'une transition énergétique qui soit socialement inclusive. Avez-vous des chiffres sur le volume de l'autoconsommation ? Les mesures d'il y a deux ans ont-elles porté leurs fruits ? Enfin, la filière forêt-bois a le double avantage de capter 30 % des émissions de CO2 et d'apporter des solutions en termes d'énergies renouvelables par la combustion de ses déchets. L'Ademe a-t-elle des dispositifs pour soutenir cette filière ? Y a-t-il des dispositions en vue pour faire bénéficier cette filière des crédits carbone ?

M. Benoît Huré. – Est-il envisageable à moyen ou long terme d'avoir une part prépondérante de biogaz circulant dans nos réseaux ? On a rarement connu une telle conjonction de facteurs nécessitant le développement de retenues collinaires, afin de traiter les excès de pluviométrie et de servir de chasse d'eau dans les fleuves ou pour l'irrigation.

M. Martial Bourquin. – Je souhaite alerter sur ce qui est en train de se mettre en place : une écologie punitive qui réduit considérablement la capacité de déplacement des Français, et en particulier les moins favorisés. La loi Pacte prévoit 20 milliards d'euros de privatisations. Le produit des hausses des taxes sur les carburants ne sont pas réinjectés dans une politique énergétique digne de ce nom. Les communes et les agglomérations font déjà du transport collectif en site propre, du tram, du transport à la demande dans les collectivités rurales ; elles ne pourront guère faire plus. Le produit des taxes doit être redistribué pour soutenir des carburants non polluants, mais aussi des stratégies de transports.

Concernant l'hydroélectricité, attention à bien prendre en compte les capacités en eau potable. Dans l'Est de la France, les agriculteurs connaissent un véritable drame, et de nombreux villages sont alimentés par des citernes.

Je me pose enfin beaucoup de questions sur les filières industrielles. Alstom, General Electric perdent beaucoup d'emplois. Le Gouvernement a-t-il une politique de soutien à l'innovation dans ces filières ?

M. Joël Bigot. – Les propriétaires d'une voiture diesel et d'une chaudière fioul sont soumis à la double peine, et le chèque énergie de quelques 200 euros pour les ménages modestes ne suffit pas. Avec cette version punitive de la fiscalité écologique, la population ne sera pas convaincue et la transition énergétique risque de n'être qu'un coup d'épée dans l'eau. Seuls 10 milliards sur 55 milliards d'euros de taxes y sont affectés : c'est insuffisant !

On parle de fin des énergies fossiles en 2040. Dispose-t-on d'une étude sur le remplacement par les énergies renouvelables ? Des aspects économiques, sociaux et environnementaux n'ont pas été pris en compte.

M. Marc Bussieras. – J'ai frêmi en entendant que le prix de l'électricité explosait. Si le prix augmente un peu plus vite que l'inflation ces dernières années, ce n'est pas vrai sur une longue période. L'électricité est 40 % plus chère en Europe, 70 à 90 % plus chère chez notre grand voisin de l'Est. Le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises demeurent un guide obsessionnel pour nous.

Quels pays prendre comme modèle ? En Europe, si l'on compare les émissions de gaz à effet de serre par habitant, elles étaient beaucoup moins importantes en France en 2000, et elles ont baissé plus vite que la moyenne européenne. Notre grand voisin de l'Est a eu la trajectoire inverse : il émettait beaucoup plus et il progresse bien moins vite. Parmi les belles trajectoires de ces dernières années, on peut citer le Royaume-Uni, grâce à un système de pilotage intéressant – nous en sommes aujourd'hui proches avec la Stratégie nationale bas carbone et la PPE –, et à un *reporting* annuel vers le Parlement. Peu de pays arrivent ainsi à combiner une vision de long terme et des étapes à 5 et à 10 ans. Or ce sont des mécaniques indispensables pour piloter une transition qui interpelle tous les acteurs de l'économie.

Les réacteurs à eau pressurisée sont plus faciles à déconstruire que ceux de première génération. Cela a déjà été fait aux États-Unis. Les actifs dédiés sont constitués – les politiques ont toujours été très vigilants sur ce point. Les dizaines de milliards d'euros sont mis de côté. Nos investissements dans les secteurs nucléaire et renouvelable sont comparables, avec environ 2 milliards d'euros chaque année.

M. Fabrice Boissier. – Le système d'accompagnement de la sortie de la précarité énergétique est effectivement peu lisible. Il faut mettre en place un réel service public de l'efficacité énergétique organisé par les collectivités, financé par celles-ci et l'Ademe. Nous avons lancé il y a quelques mois la grande campagne nationale « Faire », pour « Faciliter, accompagner et informer pour la rénovation énergétique ». Ce label sera utilisable par l'ensemble des acteurs, publics ou privés, pour afficher qu'il y a un grand plan national. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est chargée de lutter contre la précarité énergétique avec le programme Habiter Mieux, qui n'est certes pas encore assez visible. Mais j'ai confiance, cela devrait s'améliorer. Le frein est en général l'absence de disponibilité de financement ; il faut donc des dispositifs de tiers financement. Des expériences ont été tentées

dans certaines régions, mais cela reste balbutiant. C'est l'un des chantiers à mener dans le plan de rénovation.

Il faut une vision globale des filières de biomasse, laquelle peut être utilisée pour se nourrir, pour le bois d'œuvre, le bois énergie, le biogaz... Nous avons des marges de manœuvre pour la forêt, qui est sous-exploitée, c'est vrai. Le parc privé est laissé à l'abandon. La captation du carbone ne se fait pas parce que les forêts ne sont pas entretenues. Avec une logique d'exploitation raisonnée, on peut augmenter la biodiversité, et développer une filière bois construction et bois d'œuvre. Actuellement, le bois part avec ses déchets vers les pays de l'Est et on ne peut pas les valoriser.

Monsieur Jacquin, le Fonds chaleur de l'Ademe est là pour accompagner les projets de biomasse, mais – bizarrerie administrative – pas les projets de cogénération retenus par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

L'Ademe a fait une étude avec GRDF et GRTGaz sur la part de biogaz transportable : nous pourrions arriver à 100 % à horizon lointain, la consommation ayant réduit – mais cela aurait un coût important. Le biogaz représente actuellement 1 % de la consommation de gaz, nous pouvons atteindre 30 % en 2030. Il faudra cependant accompagner le développement d'une vraie filière industrielle pour baisser les coûts de la méthanisation.

Il y a une politique publique pour soutenir l'innovation dans ce domaine : les investissements d'avenir. Mais nous avons du mal à transformer les innovations françaises en succès commerciaux. Les premiers parcs pilotes pour les éoliennes flottantes doivent pouvoir être transformés en parcs commerciaux.

L'Ademe soutient une seconde période de CEE. Il y a des progrès à faire pour en améliorer la robustesse, mais ce dispositif permet, à moindre coût pour la puissance publique, d'aller chercher les meilleurs gisements d'efficacité énergétique.

M. Jean-Louis Bal. – Monsieur Chevrollier, nous sommes évidemment ouverts à une commission d'enquête sur le prix des énergies renouvelables. Le rapport de la Cour des comptes auquel vous faites référence souligne que les coûts élevés font partie du passé. Dans l'éolien terrestre, le photovoltaïque, et bientôt dans l'éolien en mer, nous atteignons désormais des prix de 60 euros le mégawattheure.

Monsieur Louault, nous ne faisons pas de l'éolien là où il n'y a pas de vent. La subvention est fonction de la production : sans vent, il n'y a pas de profit.

Parmi les pays étrangers à considérer comme modèles, je citerai le Danemark ou le Portugal, l'Allemagne pour sa politique de développement des énergies renouvelables, le Royaume-Uni pour certaines filières, comme l'éolien en mer. Nous avons donc beaucoup d'enseignements à tirer. Il y a environ 30 000 autoconsommateurs en France – apparus depuis deux ans –, principalement des individuels, sauf trois ou quatre cas d'autoconsommation collective : le cadre réglementaire n'y incite pas tellement... Il y a peu de technologies aussi encadrées que l'éolien, avec les autorisations et les concertations obligatoires ; aussi je ne crois pas à un développement anarchique. Dans l'étude sur l'hypothèse de 100 % de biogaz, ce dernier est composé pour le tiers de biométhane, et pour le reste de gaz issu de pyrogazéification, soit de biomasse solide convertie en gaz, ce qui concurrencera les autres

utilisations du bois énergie, et du *power to gas*, soit la transformation d'électricité en hydrogène puis en méthane par méthanation.

M. Jean-Baptiste Séjourné. – Concernant le pilotage de la filière industrielle, un comité stratégique de filière a été mis en place au Conseil national de l'industrie, dénommé « Industrie des nouveaux systèmes énergétiques », dont la présidente est Isabelle Kocher et la vice-présidente Sylvie Jehanno, qui se focalise sur la maximisation des retombées économiques sur le territoire national. Il a identifié comme priorités le développement des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, le stockage d'énergie ou les microgrids... Cette nouvelle dimension est maintenant prise en compte.

La loi hydrocarbures a régulé le stockage du gaz, assuré par deux acteurs, dont une filiale d'Engie, Storengy, sous le contrôle de la CRE. La PPE a un rôle très important : le décret délimitera le périmètre des stockages de gaz pour dix ans. La position d'Engie, eu égard au rôle crucial de ce stockage pour la sécurité de l'approvisionnement – sur les 630 gigawatts nécessaires en période de pointe, le gaz en assure 130 – est de recommander le maintien du périmètre. La loi Pacte prévoira les dispositions devenues nécessaires avec l'évolution du capital d'Engie.

Le verdissement du gaz peut se faire *via* différentes technologies : la méthanisation, technologie mature dont les retombées industrielles peuvent être captées maintenant ; la pyrogazéification, qui en est au stade de démonstrateur mais sera exploitable d'ici trois à cinq ans ; le *power to gas*, exploitable à moyen ou long terme, qui transforme l'électricité superflue en hydrogène, puis en méthane.

Les 30 000 autoconsommateurs français doivent être comparés avec les 400 000 recensés en Belgique. Nous sommes très en retard sur l'autoconsommation individuelle et nous n'avons pas démarré l'autoconsommation collective. Or c'est une dynamique mondiale, avec des solutions exportables. Il est préoccupant de ne pas pouvoir tester des *business models* en France. La PPE peut permettre d'acquérir une dynamique sur ce sujet.

M. Jacques Archimbaud. – Concernant le suivi de la PPE, il faudrait mettre en place des dispositifs plus légers qu'actuellement, sur les coûts, l'emploi, la recherche et la cohérence des programmations – actuellement, on fait un plan sur ceci, un plan sur cela, bref « plan, plan et rantanplan... » Il n'est pas normal que les indicateurs ne soient pas partagés. Les coûts annoncés pour le nucléaire et le renouvelable, concernant l'intégration des coûts de réseaux dans les coûts globaux ou les effets de systèmes, vont du simple au double, au triple, au quadruple... Ce n'est pas le cas dans d'autres domaines, comme les déchets, où l'on dispose de fourchettes qui font consensus.

Le débat public a montré que nos concitoyens faisaient preuve de beaucoup de sagesse sur ces questions, avec le souhait d'un compromis énergétique qui « ne mette pas tous les œufs dans le même panier » et tienne compte de la rationalité économique, de l'impact social, environnemental, mais aussi des effets démocratiques.

Pour paraphraser encore le général de Gaulle, qui se plaignait de la difficulté à gouverner un pays comptant plus de trois cents sortes de fromage, on ne fera pas une transition avec une moitié du pays contre l'autre. Il n'est pas possible de faire table rase du passé – un service public de l'énergie, des gens mobilisés pour une certaine production. Pour le présent, c'est pareil, il faut voir les drames humains que cela pourrait occasionner. Il faut non pas insulter l'avenir – cela ne fonctionnera pas comme avant –, mais s'adapter aux

incertitudes. L'objectif est d'arriver à un compromis acceptable : les antinucléaires ne seront pas contents, les pro-nucléaires fanatiques non plus. Sans faire l'éloge du « en même temps », je conclurai sur la nécessité d'éviter des politiques qui divisent, déchirent et pratiquent le *stop and go*, car il faut un minimum de stabilité.

Dernier enseignement du débat public : il ne faut pas s'enfermer sur un seul scénario, la PPE doit laisser ouvertes plusieurs possibilités.

Mme Élisabeth Lamure, présidente. – Merci à tous. C'était un débat de spécialistes, mais nous devons penser toujours à nos concitoyens et à l'acceptabilité des choix énergétiques.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette matinée très riche. Nous poursuivrons ces débats lors d'une nouvelle table ronde le 7 novembre sur le financement de la transition énergétique.

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.

Nominations de rapporteurs

La commission désigne M. Louis-Jean de Nicolaÿ en qualité de rapporteur pour la proposition de loi organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

La commission désigne M. Frédéric Marchand en qualité de rapporteur pour la proposition de loi visant à la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des préconisations relatives aux éventuels risques liés à l'emploi de matériaux issus de la valorisation de pneumatiques usagés dans les terrains de sport synthétiques, et usages similaires, établies par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le 18 septembre 2018.

La réunion est close à 11h50.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 17 octobre 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial**

M. Vincent Éblé, président. – Nous entrons ce matin dans le vif du sujet avec les premiers examens de missions du projet de loi de finances, après avoir entendu les ministres ainsi que le président du Haut Conseil des finances publiques. Permettez-moi de saluer parmi nous la présence de Jean-Jacques Lozach et Jacques-Bernard Magner, rapporteurs pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », chargés respectivement des programmes « Sport » et « Jeunesse et vie associative » ; nous les accueillons avec plaisir.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Comme l'an dernier, j'ouvre l'examen des crédits du budget de l'État avec la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Réduire ces trois politiques à une mission budgétaire relève toutefois d'une gageure. Un seul chiffre résume la difficulté de cet exercice : l'ensemble des crédits destinés aux politiques de jeunesse est évalué à près de 95 milliards d'euros, soit 95 fois plus que ceux qui sont proposés dans la mission.

Cependant, même si cette mission constitue la vingt-cinquième du budget général en termes de crédits, elle incarne, avec les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et le service national universel, la complexité de l'équation budgétaire que le Gouvernement devra résoudre.

Pour 2019, les crédits proposés sont en augmentation, particulièrement au titre des autorisations d'engagement (AE), qui progressent de 22,3 % par rapport à 2018, pour atteindre près de 1,2 milliard d'euros. Cette hausse marquée résulte essentiellement de la montée en charge des besoins de financement au titre des Jeux de 2024, multipliés par quatre en autorisations d'engagement par rapport à l'an dernier. Cette hausse masque toutefois une dynamique contraire des différents programmes de la mission, dans la mesure où les crédits du programme 219 consacré au sport diminuent de 8 % en crédits de paiement (CP).

Dans ces conditions, j'aimerais d'abord attirer votre attention sur deux points d'alerte.

Le premier concerne le risque d'une attrition des crédits destinés au mouvement sportif afin de répondre aux besoins de financement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Ce scénario redouté, qui avait été balayé par les engagements du Président de la République, semble toutefois se concrétiser dès cette année. La décision d'attribution des Olympiades de 2024 étant intervenue après la préparation initiale du budget triennal pour les années 2018 à 2022, il est possible de déterminer la majoration du plafond opérée au titre de l'organisation des Jeux. En comparant celle-ci au besoin de financement effectif en 2019 et 2020, j'ai constaté un écart, pour chaque année, de 20 millions d'euros. De fait, ce montant

doit être amorti par les crédits de la mission, par ailleurs extrêmement concentrés sur certains dispositifs.

En 2019, il nous est proposé deux parades budgétaires : si nous pouvons nous interroger sur leur sincérité, nous sommes certains de leur caractère non pérenne. Ces parades ne règlent pas le problème de fond, appelé à s'amplifier en raison de la montée en charge des besoins de financement liés aux Jeux. Sauf à rogner sur les dispositifs existants, ce sont ainsi 100 millions d'euros supplémentaires qui devront être trouvés dès 2021, et 160 millions d'euros en 2023.

Afin de respecter les engagements pris par le Président de la République, je vous proposerai un amendement visant à transférer des crédits à hauteur de 20 millions d'euros du programme 350 vers le programme 219, afin de préserver le soutien au mouvement sportif. Cet amendement, conçu pour mettre le Gouvernement face à ses responsabilités, pourrait être entre-temps satisfait par l'Assemblée nationale. La directrice de cabinet de la ministre des sports m'a en effet indiqué hier soir que le Gouvernement devrait présenter devant l'Assemblée nationale un amendement visant à majorer les crédits du programme 219 « Sport » à hauteur de 15 millions d'euros en mesures nouvelles. Dans l'attente, je vous proposerai d'adopter mon amendement.

Le second point d'alerte concerne les réflexions engagées sur la création d'un service national universel. Souhaité par le Président de la République, redouté par beaucoup en raison des difficultés qu'il présente, le dispositif devrait relever de cette mission. Le rapport du groupe de travail remis au printemps dernier envisage deux phases d'engagement : une première, entre quinze et dix-huit ans, obligatoire d'une durée d'un mois, et une seconde, entre dix-huit et vingt-cinq ans, volontaire, selon des modalités proches du service civique. Cependant, plusieurs questions restent à ce stade sans réponse tangible. Le caractère obligatoire, qui inquiète d'ailleurs de nombreuses associations de jeunesse, nécessite une révision constitutionnelle, afin de permettre à l'État d'imposer une telle obligation en dehors des besoins liés à la défense nationale. Surtout, son coût concentre notre attention : une estimation prudente l'évalue entre 2,1 milliards et 4,3 milliards d'euros en rythme de croisière, soit entre 1 point et 2 points de PIB. À cela s'ajoutent les coûts initiaux liés aux infrastructures, estimés à 1,75 milliard d'euros par le groupe de travail, dont une partie pourrait porter sur les collectivités territoriales. Il s'agit donc d'une équation complexe à résoudre ; elle ne doit pas conduire à remettre en cause le succès du service civique, qui, huit ans après sa création, fait aujourd'hui de la France le premier pays en termes de volontariat des jeunes en Europe.

Ces deux facteurs pèseront donc sur la soutenabilité de la mission au cours des prochaines années.

Permettez-moi de terminer ma présentation en formulant deux observations.

La première concerne l'évolution de la gouvernance du sport. Annoncée depuis le début de l'année, sa finalisation a toutefois pris du retard. Le projet de loi de finances est donc soumis à notre examen sans que le cadre soit stabilisé. L'objectif est pertinent : créer, sous la forme d'une agence nationale du sport, un groupement d'intérêt public agréant le mouvement sportif et ses différents financeurs : l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques. Cette gouvernance devrait permettre de résoudre en partie le paradoxe selon lequel les collectivités territoriales, soutien essentiel du sport, n'étaient guère représentées dans sa gouvernance.

Cette évolution appelle toutefois de ma part trois remarques : elle ne doit pas conduire à une attrition progressive du soutien financier de l'État ; elle s'accompagnera d'une actualisation des missions du ministère et de la direction du sport, sans que nous en connaissions les conséquences, notamment en termes humains – je pense en particulier aux conseillers techniques sportifs – ; elle devra conduire à un réexamen des taxes affectées, dont bénéficie actuellement le Centre national pour le développement du sport (CNDS), conformément aux annonces faites par le Premier ministre le 10 septembre dernier, annonces qui n'ont pas été détaillées à ce stade.

La seconde concerne le soutien à la vie associative. L'audition organisée par notre commission il y a quinze jours a mis en lumière les difficultés auxquelles les associations sont confrontées en raison des réformes fiscales mises en œuvre. D'autres facteurs s'ajoutent comme la forte réduction des contrats aidés ou la suppression de la dotation d'action parlementaire ou « réserve parlementaire ». Les 25 millions d'euros prévus en faveur du Fonds pour le développement de la vie associative l'an dernier à titre de compensation seront maintenus en 2019. Cependant, l'actualisation réglementaire tardive des missions de ce fonds s'est traduite par une coupure dans les ressources des petites associations qui bénéficiaient traditionnellement de ce soutien. Le mouvement associatif attend beaucoup de la concertation engagée par le Gouvernement pour le renouvellement de la vie associative. Il importe de ne pas le décevoir en concrétisant rapidement cette démarche par des actions concrètes.

En conclusion, et sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous ai présenté, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Nous restons attentifs aux débats qui se déroulent à l'Assemblée nationale.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Le rapporteur spécial a présenté un tableau précis de cette mission budgétaire, notamment pour ce qui concerne la jeunesse et la vie associative. Certes, on note une augmentation du budget, mais nous restons inquiets, car certaines mesures prévues n'ont pas été mises en place de manière satisfaisante ; je pense à la compensation de la réserve parlementaire. En réalité, ce budget est un trompe-l'œil.

Pour ma part, je souhaite attirer votre attention sur le service civique, consommateur à hauteur de 80 % des crédits du programme 163. Il ne faudrait pas que l'idée du service national universel (SNU) vienne bousculer le service civique, qui a actuellement atteint sa vitesse de croisière, lequel pourrait être intégré au SNU.

Au nom de la commission de la culture, je proposerai un amendement sur une question qui me tient à cœur depuis quelques années, à savoir la recherche des fonds des comptes inactifs associatifs, une mesure censurée par le Conseil constitutionnel lors de son examen de la loi « Égalité et citoyenneté ». Ainsi, le Fonds pour le développement de la vie associative pourrait récupérer quelques millions d'euros. La commission des finances pourrait se saisir de cet amendement.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Mon propos concerne uniquement le programme « Sport ». Je partage globalement l'analyse présentée. Nous devons essayer d'améliorer la copie qui nous est proposée pour éviter tout quiproquo sur l'héritage olympique.

L'an dernier, nous avons été déçus par le budget relatif au sport dans la mesure où il est intervenu après l'attribution, le 13 septembre 2017, de l'organisation des Jeux olympiques de 2024 à la France. Nous sommes passés, au début du débat, d'une diminution des crédits de 7 % à une diminution de 2 %. Le Gouvernement devait faire une proposition mais nous allons essayer de procéder encore à des améliorations. Par-delà le remaniement ministériel, ce budget intervient dans un contexte de turbulences, avec neuf ministres ou secrétaires d'État en dix ans.

Concernant la question de la gouvernance, on est là aussi dans l'attente de clarifications. Annoncée initialement pour le 1^{er} janvier 2019, la création de l'agence nationale du sport interviendrait au cours du premier trimestre de 2019. Si cette agence se substitue demain à l'État – un groupement d'intérêt public définirait les grandes orientations et la politique sportive –, ce sera une révolution en matière de gestion du sport.

On note aussi la volonté du Gouvernement de supprimer 1 600 postes de conseillers techniques sportifs (CTS) d'ici à 2022, soit la moitié des postes du ministère des sports, ce qui n'est pas rien. Il est prévu de les transférer aux collectivités locales ou aux fédérations sportives. Ces suppressions s'ajoutent à la réduction du nombre de contrats aidés, dont le secteur sportif est grand consommateur.

Nous sommes dans une situation d'attente aussi bien sur le plan budgétaire qu'en matière de gouvernance et nous espérons améliorer ce budget. Dernièrement, un débat sur la fiscalisation des primes olympiques a eu lieu ; ce point a été réglé à l'Assemblée nationale il y a quelques jours. D'autres sujets seront peut-être évoqués prochainement.

M. Marc Laménie. – Merci pour ce rapport intéressant. Je poserai une question concernant le service civique, qui est important pour les jeunes, et le service national universel, dont la mise en place requiert des crédits estimés à quelques milliards d'euros. Ces deux dispositifs seront-ils parallèles ou complémentaires ?

Par ailleurs, avec la suppression de 1 600 postes, quel sera l'avenir des CTS ? En quoi consistent leurs missions ?

M. Yvon Collin. – Je remercie les rapporteurs qui nous ont apporté un éclairage sans fard sur ce budget. Les années se suivent et se ressemblent malgré l'ambition affichée et en dépit des réussites enregistrées au niveau international. Je déplore que notre pays ne se donne pas les moyens de mener une véritable politique sportive ; je pense notamment au sport à l'école, qui est la portion congrue de l'éducation scolaire. Le paradoxe, c'est que l'on voit, dans certaines disciplines, l'argent ruisseler d'une façon presque arrogante. Comment transférer une part de cette manne financière vers le mouvement sportif ?

M. Vincent Éblé, président. – Je propose qu'Éric Jeansannetas présente son amendement pour vous apporter d'ores et déjà certains éclairages.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – L'amendement que je propose vise à transférer du programme 350 « Jeux olympiques et paralympiques de 2024 » 20 millions d'euros vers le programme 219 « Sport », qui soutient le sport pour tous, afin de répondre aux craintes exprimées par le mouvement sportif. Il s'agit d'un amendement d'alerte. Comme je l'ai indiqué précédemment, la directrice de cabinet de la ministre nous a fait savoir qu'un amendement tendant à augmenter de 15 millions d'euros les crédits du programme 219 « Sport » va être présenté à l'Assemblée nationale. Cela conforte la pertinence de notre

analyse. Quoi qu'il en soit, nous restons prudents et maintenons cet amendement. Le besoin de financement de la Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (Solideo) va s'accroître dans les années qui viennent. Il ne faut pas que le sport pour tous soit la variable d'ajustement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce budget, un peu contrasté, est en augmentation à cause des Jeux olympiques. Je soutiens tout à fait l'amendement proposé en vue de défendre le sport de proximité.

Mme Christine Lavarde. – Notre commission s'était interrogée l'année dernière sur la disparition de la dotation d'action parlementaire et sur les conséquences sur les tissus associatif et sportif. Avez-vous des informations sur la réorientation des modalités de financement ? Les structures associatives ont-elles retrouvé les dotations qu'elles percevaient antérieurement ? J'ai le sentiment que ce n'est pas vraiment le cas.

M. Vincent Capo-Canellas. – L'effort budgétaire demandé au secteur sportif va, à l'évidence, trop loin. Sans les crédits dévolus aux Jeux olympiques et paralympiques, on n'aurait pas la possibilité de procéder à un transfert des crédits. Quoi qu'il en soit, on le sait bien, la Solideo va devoir honorer un certain nombre d'engagements, faute de quoi nous ne serons pas au rendez-vous des Jeux. Battons-nous plutôt sur l'idée d'abonder les crédits de l'ensemble de la mission !

M. Bernard Delcros. – Le rapporteur spécial a en partie répondu à la question que je voulais poser concernant l'articulation entre le service civique et le service national universel, deux approches totalement différentes.

Dispose-t-on de données chiffrées sur les crédits disparus et à venir eu égard, d'une part, à la suppression de la « réserve parlementaire » – une partie des fonds était dirigée vers le monde associatif – et à la réduction du nombre de contrats aidés – Jacques-Bernard Magnier a produit un rapport intéressant sur l'impact de cette mesure sur la vie associative – et, d'autre part, à l'abondement du Fonds pour le développement de la vie associative ? Au sein de ce fonds un conseil consultatif où siègent des représentants des communes et des intercommunalités a été créé. Peut-on imaginer que des parlementaires soient également présents, comme c'est le cas pour les commissions d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ?

Pour ma part, je suis favorable à l'amendement présenté par le rapporteur spécial.

M. Thierry Carcenac. – Je tiens à remercier le rapporteur spécial pour cet éclairage et les perspectives. Je n'en suis pas étonné, car tout était indiqué dans le rapport du Comité action publique 2022, en particulier la mise en extinction progressive du corps des conseillers techniques sportifs, la création de l'agence, etc. Par ailleurs, je soutiendrai l'amendement proposé.

Mme Nathalie Goulet. – Il est assez rare que le budget des Jeux Olympiques ne dérape pas.

M. Yvon Collin. – Cela n'existe pas.

M. Philippe Dallier. – S'il y en a un qui devait ne pas déraiper, espérons que ce sera celui-là !

Mme Nathalie Goulet. – Dans le cadre du contrôle budgétaire, ne pourrait-on pas prévoir un suivi des dépenses au titre des Jeux Olympiques ? Cela nous éviterait de mauvaises surprises.

M. Claude Nougéin. – Merci pour ce rapport précis et concis. Le service national universel pose quelques problèmes, car il absorbera, dans les années à venir, tout le budget ; on devra même aller au-delà. Si la révision constitutionnelle est votée, le coût des investissements liés à l'hébergement sera considérable : il faudra loger quelque 80 000 personnes. Peut-on envisager des accords avec les régions et les départements pour loger une partie de ces personnes dans les internats des lycées et des collèges, qui sont fermés de nombreux mois dans l'année, en vue d'éviter la construction de nouvelles places d'hébergement ?

M. Philippe Dallier. – Nous sommes dans une année de transition et de grand flou. Cela dit, on voit dans quelle direction on nous entraîne. Les collectivités locales seront encore une fois le réceptacle de toutes les demandes de ceux qui auront vu, d'une manière ou d'une autre, leurs dotations diminuer.

Concernant le service national universel, même si le Président de la République a revu ses ambitions à la baisse, le coût sera important. Je me demande si le bénéfice que l'on peut en attendre vaut la peine d'y consacrer tant de crédits.

Sur l'amendement, je suis partagé. Avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), on ne peut que déshabiller Paul pour habiller Pierre. Certes, on peut envoyer un signal. Mais que faisons-nous si l'Assemblée nationale vote une augmentation des crédits à hauteur de 15 millions d'euros ? En restons-nous là ou proposons-nous une augmentation complémentaire de 5 millions d'euros ?

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Il s'agit d'un amendement d'appel et d'alerte. Si l'Assemblée nationale vote une augmentation de 15 millions d'euros, je proposerai d'en rester là et de considérer que nous avons été entendus. Il ne s'agit pas de déshabiller la Solideo. Un protocole d'accord financier a été conclu entre les différents financeurs en juin dernier : ce sera plutôt en fin de programme que les collectivités seront plus sollicitées. Pour l'heure, Solideo respecte ses engagements. Nous sommes dans les phases d'études, avec beaucoup d'acquisitions de fonciers. C'est vrai, le premier coup de pioche n'a pas encore eu lieu, mais le dossier avance plutôt bien. Le sport de proximité, qui représente un enjeu pour les élus locaux et les parlementaires que nous sommes, va peut-être retrouver « ses billes ». Mais restons vigilants !

Le décret relatif à la suppression de la dotation d'action parlementaire est paru en juin dernier. *A priori*, les dotations prévues à hauteur de 25 millions d'euros seront consommées, mais seules les associations importantes ont déposé leur dossier. Les dotations que les parlementaires accordaient aux mairies en faveur des associations sportives et culturelles dans de petits villages ont disparu des écrans.

La seconde phase du service national universel, vous l'avez compris, aura des modalités proches du service civique. Concernant les bâtiments, on estime que l'investissement sera de 1,75 milliard d'euros ; d'où les craintes des collectivités locales. Certes, on pourrait utiliser des installations existantes, mais on n'accueille pas comme ça 800 000 jeunes, surtout des mineurs. Un secrétaire d'État a été nommé pour s'occuper

spécifiquement de ce dossier. On devrait donc avancer dans les semaines et les mois qui viennent.

M. Vincent Éblé, président. – J’admire votre optimisme ! Personnellement, je serai plus prudent.

M. Yvon Collin. – On peut espérer...

M. Vincent Éblé, président. – Pour rappel, notre commission a auditionné le directeur général de la Solideo et les organisateurs des Jeux en juin dernier pour avoir leur éclairage sur les enjeux liés au financement des Jeux Olympiques et paralympiques 2024.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Pour répondre à Nathalie Goulet sur le suivi, le rapporteur spécial et, au-delà, la commission procéderont à des auditions. Comme vient de l’indiquer le président, une première réunion a déjà eu lieu avec les acteurs des JO.

L’amendement est adopté.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sous réserve de l’adoption de cet amendement.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Investissements d’avenir » (et communication sur son contrôle budgétaire sur les avances remboursables dans le cadre des programmes d’investissements d’avenir) - Examen du rapport spécial

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – La mission « Investissements d’avenir » a été créée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017, afin d’y faire figurer l’enveloppe de 10 milliards d’euros au titre des autorisations d’engagement (AE) pour mettre en œuvre le troisième programme d’investissements d’avenir (PIA 3). Toutefois, aucun crédit de paiement (CP) n’était inscrit. Après avoir attribué au PIA 3 1,08 milliard d’euros de CP en 2018, le projet de loi de finances pour 2019 continue sur la même lancée, avec 1,05 milliard d’euros de CP. L’effort budgétaire en faveur des investissements d’avenir est reporté à la fin du quinquennat : à peine 21 % des CP de l’ensemble de la mission sont inscrits pour la période 2018-2019.

Cette mission présente la spécificité d’avoir des crédits budgétaires ayant un impact sur le déficit maastrichtien et d’autres qui n’en ont pas. La majorité des crédits inscrits en 2018 ne pèsent pas sur ce déficit. La budgétisation 2019 est marquée au contraire par une prépondérance de crédits ayant un impact sur le déficit maastrichtien. 350 millions d’euros sur les 1,05 milliard d’euros de crédits de paiement sont inscrits au titre de fonds propres (prises de participation), laissant 700 millions d’euros pour les autres dépenses (subventions, dotations décennales, avances remboursables).

Par ailleurs, la réalisation de cette mission est confiée à quatre opérateurs de l'État : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

En 2018, les conventions ont été signées entre les opérateurs et l'État ; cinq conventions sont encore à signer, ce qui explique que l'ensemble des AE n'aient pas encore été consommées – 86 % des AE l'ont été.

La maquette budgétaire demeure identique à celle qui a été créée par la loi de finances initiale pour 2017. Un changement d'opérateur est intervenu, pour les actions « Fonds national post maturation – *Frontier Venture* » du programme 422 et « Adaptation et qualification de la main d'œuvre -*French Tech tickets* et diversité » du programme 423, désormais opérées par Bpifrance et non plus par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Il est possible que la loi de finances rectificative pour 2018 prévoie un transfert de 250 millions d'euros de crédits. On note toutefois une évolution dans les actions financées : le PIA 3, créé sous le précédent gouvernement, a été inclus par le Gouvernement dans l'enveloppe consacrée au Grand Plan d'investissement. Certaines des priorités ont été réorientées, notamment dans le domaine de l'enseignement : le « plan numérique à l'école » a été abandonné au profit du développement des *MOOC*, outils numériques destinés à améliorer la transition « bac - 3 / bac + 3 ». On observe le recours au PIA pour financer de nouvelles politiques du Gouvernement ; je pense en particulier à l'intelligence artificielle, qui fera l'objet de programmes de recherche, à un programme de recherche dédié au sport dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques ou à un autre programme concernant les alternatives aux produits phytosanitaires. Néanmoins, on peut s'interroger sur la pertinence de mobiliser le PIA 3 pour financer certains enjeux. Par exemple, le recours au PIA 3 pour participer au financement de la reconversion industrielle du site de Fessenheim pose question. Qu'en sera-t-il demain avec les sites charbonniers appelés à fermer ?

Nous avons noté avec satisfaction le renforcement des indicateurs de performance. La refonte de la maquette pour le projet de budget pour 2019 devrait apporter une meilleure information du Parlement.

La seconde partie du rapport porte sur le contrôle budgétaire réalisé sur les avances remboursables. Cette modalité d'intervention financière existait déjà pour le PIA 1 et le PIA 2 ; elle se situe à mi-chemin entre la subvention et le prêt. Les porteurs de projets qui bénéficient de ce dispositif doivent rembourser la somme qui leur a été allouée en cas de réussite. Ce dispositif est utilisé dans le cadre du PIA 3, car de nombreuses actions visent à accompagner les entreprises, les PME, les *start-up* dans leur phase de développement. Je prendrai l'exemple d'une *start-up* que j'ai visitée, située à Paris, ayant bénéficié d'avances remboursables, qui fabrique des exosquelettes, un domaine totalement novateur, en vue de faire marcher seules dans la rue des personnes qui, aujourd'hui, ne peuvent se déplacer qu'en fauteuil roulant.

Dans ces conditions, je vous propose d'adopter, sans modification, les crédits de cette mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'année dernière, nous avons identifié un risque de débudgétisation dans la mesure où ces crédits ne sont pas soumis à la norme de dépenses. Il peut être très tentant pour les administrations de prévoir des investissements qui ne sont pas des investissements d'avenir ; je pense à l'exemple du

Grand Palais, dont les travaux de rénovation pouvaient être financés par le PIA 3. Avez-vous identifié certaines dépenses dont l'objet serait très éloigné des investissements d'avenir ? Par ailleurs, comment combine-t-on ces aides avec les règles européennes relatives aux aides d'État ? Notifie-t-on chaque programme à la Commission européenne ?

M. Jean-François Rapin. – A-t-on une idée des modalités d'extinction du PIA 1 et du PIA 2 ? Des crédits sont-ils encore en cours ? Comment seront-ils répartis à l'avenir ? Seront-ils reventilés ou reportés sur le PIA 3 ?

Au regard des différentes missions, notamment de la mission « Recherche et enseignement supérieur » dont je suis rapporteur spécial, il est très difficile de définir les crédits dévolus à l'intelligence artificielle : certains sont inscrits dans des programmes de la mission précitée, d'autres le sont au titre du PIA. La commissaire européenne au numérique a évalué tous fonds confondus en Europe la levée de fonds nécessaire pour aboutir et espérer pouvoir rivaliser avec les États-Unis et la Chine à 20 milliards d'euros. Avec 1,5 milliard d'euros, peut-on considérer que les crédits prévus sont suffisants ?

M. Claude Raynal. – Je remercie Mme le rapporteur spécial de son exposé synthétique et complet. D'une enveloppe de 35 milliards d'euros pour le PIA 1, nous sommes passés à une enveloppe de 10 milliards d'euros pour le PIA 3. Comme vous l'avez souligné, il faut veiller à ce que les projets n'aient pas un lien très limité avec les investissements d'avenir.

Il ne faut pas penser, comme cela a été le cas pour le PIA 2, que certains projets ayant bénéficié de financements importants ne doivent plus être financés ; je pense à la recherche relative à l'avionique ou l'aéronautique. Ce serait une erreur totale. La France a une position essentielle dans certains domaines, et il faut poursuivre les efforts en matière de recherche. Lorsque les financements sont français, la recherche se fait en France, tandis qu'elle se fait en Allemagne avec des financements allemands. Sachons conserver notre place ! Les industries de pointe, qui vivent une situation de concurrence particulièrement redoutable, nécessitent des financements et des aides au long cours.

Ne serait-il pas souhaitable d'avoir une vision d'ensemble des résultats du PIA 1 ? Si cela n'a pas déjà été fait, est-on capable d'estimer les résultats ?

M. Jérôme Bascher. – Le PIA 3 est-il aussi complexe que les PIA précédents, qui étaient de véritables usines à gaz ? Quel est le taux de consommation attendu des CP inscrits à hauteur de 1 milliard dans le budget de 2018 ? Continue-t-on à faire des investissements d'avenir ou fait-on des investissements tout court ?

Concernant la question des avances remboursables, Bpifrance a été créée par ripolynage d'Oséo, qui est elle-même née de la fusion de la BDPME – la Banque de développement des PME –, de la Sofaris et, surtout, de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), laquelle fonctionnait déjà avec un système d'avances remboursables. Je m'étonne du procédé consistant à réinventer un système qui existait déjà, avec des enveloppes financières beaucoup plus importantes.

M. Yvon Collin. – Les avances remboursables ont été beaucoup utilisées dans l'aéronautique, notamment pour développer l'Airbus A380. Les États-Unis y ont vu une forme de concurrence déloyale et avaient déposé un recours devant l'OMC. Faut-il craindre des saisines identiques ?

M. Jean-François Husson. – Les fonds du PIA seront utilisés pour financer les nouvelles politiques ou la relance industrielle territoriale, mais quand on regarde la répartition des crédits et les circuits de financement, on a un peu l'impression qu'il s'agit d'une usine à gaz. Le rapport pointe les retards dans la publication des appels à projets du volet « TIGA » de l'action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition (TIGA) », car le Gouvernement souhaite recentrer son périmètre sur les « territoires d'industrie », dont le zonage doit être articulé avec la carte des 222 villes du plan « Action cœur de ville ». C'est très complexe et cela crée un risque de détournement de l'ambition initiale des investissements d'avenir. En Lorraine, une centaine de partenaires sont mobilisés autour de l'appel à projets. Plus on attend, plus la mobilisation et l'enthousiasme des équipes risquent de se réduire. Avez-vous des informations à ce sujet ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Météo France souhaitait inscrire le développement de son nouveau supercalculateur parmi les projets financés par le PIA. Ce projet n'a pas été retenu, en dépit de la recherche requise par ce projet et de la nécessité d'une remise à niveau de son équipement. Au final, il n'est pas financé : il manque 6 millions d'euros pour le réaliser. Plus largement, cela pose la question de la frontière entre les projets éligibles et ceux qui ne le sont pas. On a parfois l'impression que les administrations cherchent à inscrire au titre des PIA des projets de droit commun qui ont déjà été retoqués par leur autorité de tutelle.

Lorsque les crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ont fortement baissé, le financement a été remplacé par des appels à projets dans le cadre du PIA. Mais ces programmes sont ponctuels. Quand le PIA s'arrête, les industriels manquent de visibilité. Or les programmes aéronautiques s'inscrivent dans le temps long, par construction. Rapatrier les crédits d'investissement sur les crédits de droit commun de la DGAC est un gage de visibilité et de permanence pour les programmes longs. Ainsi, il me semble légitime que le PIA finance des projets ponctuels, comme le supercalculateur, et que l'on soit prudent pour des programmes de longue durée.

Mme Nathalie Goulet. – 60 % de ce PIA doivent contribuer au développement durable et à la croissance verte. Un des défis de demain est de trouver des alternatives au plastique. Or, nous avons en France des entreprises performantes en ce qui concerne la production de plastique. S'il faut soutenir les entreprises d'avenir, il faut aussi consolider les entreprises existantes qui ont besoin de recherche et développement pour modifier leur production. Beaucoup d'entreprises de la filière plastique sont menacées. Dans quelle mesure auront-elles accès aux financements des PIA ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Pourriez-vous nous apporter un éclairage sur la répartition territoriale du PIA 3 ? Quel bilan dressez-vous, à cet égard, des PIA précédents ? Quels sont les territoires bénéficiaires ? Certains territoires ont-ils été oubliés ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Je ne sais pas quand l'arbitrage gouvernemental sur le zonage des appels à projets TIGA sera rendu.

Jean-François Husson, quand on voit que le périmètre de l'appel à projets du volet « territoires d'innovation de grande ambition » de l'action « Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition » serait recentré sur les « territoires d'industrie », on peut, en effet, se poser légitimement la question de l'utilisation du PIA : la priorité est-elle le financement de nouveaux investissements ou s'agit-il de redéploiements des crédits vers les priorités du Gouvernement ?

Aucune convention n'a été signée en ce qui concerne l'action 9 « Grands défis » du programme 423. Aucune autorisation d'engagement n'a été débloquée et donc aucun crédit de paiement. J'ai entendu dire qu'il serait possible que cette action soit abondée par une subvention de 200 millions d'euros pour financer la rénovation du Grand Palais. Mais il ne s'agit que de supputations...

Les règles européennes en matière d'aides d'État sont respectées et les notifications sont réalisées quand cela est nécessaire.

Certaines actions des PIA 1 et 2 ont été reprises dans le PIA 3, mais parfois avec des modalités différentes. Certaines actions n'ont pas été reprises, mais peuvent continuer à se poursuivre pendant quelques années dans la mesure où il s'agit d'actions de long terme, avec des financements qui peuvent parfois s'étaler sur dix ans. Si les AE des PIA 1 et 2 ont été décaissées, il y a toujours des décaissements de CP qui se poursuivent chez les opérateurs. Le système de financement du PIA 3 est plus complexe que celui des PIA précédents : dans les PIA 1 et 2, les AE et les CP faisaient l'objet d'une budgétisation simultanée en loi de finances. L'opérateur connaissait ainsi exactement le montant de l'enveloppe dont il allait disposer lorsqu'une action était décidée. Aujourd'hui, cette règle n'est plus respectée. Les AE sont débloquées au moment de la signature de la convention et les CP sont versés ensuite au fur et à mesure de leur vote en loi de finances, ce qui impose aux opérateurs la tenue d'une gestion par engagement et par décaissement. C'est très contraignant. Ainsi, parfois, les premières aides seront constituées des petits tickets pour s'adapter à l'enveloppe des CP disponibles, même si l'on sait que des CP seront versés ultérieurement. Il y a donc un décalage entre le rythme des projets d'innovation et les crédits dont disposent les opérateurs. Le secrétariat général pour l'investissement accepte une mutualisation temporaire de trésorerie entre plusieurs actions du PIA sur le compte d'un opérateur pour faciliter la gestion infra-annuelle des crédits. Mais ce n'est qu'une rustine. C'est l'une des fragilités du PIA 3, et cela aboutit à augmenter les coûts des opérateurs, de l'ordre parfois de 5 à 10 %.

Bpifrance ne délivre presque plus d'avances remboursables dans le cadre du PIA 3, mais intervient principalement sous la forme de prises de participation.

Ma mission de contrôle portait uniquement sur le PIA 3. Les PIA 1 et 2 font l'objet d'un jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir. Pour autant, lorsque nous recevons les opérateurs, nous leur demandons si un retour d'expérience a été tiré des PIA 1 et 2. Les opérateurs sont en train de faire les évaluations des premiers PIA, et ils nous transmettent leurs rapports au fur et à mesure. Il pourrait être utile, en effet, de disposer de ces rapports pour améliorer les actions qui se poursuivent dans le PIA 3.

Le supercalculateur de Météo France n'a pas été retenu. À l'inverse, le réacteur Jules Horowitz sera réalisé grâce au PIA 3. Je ne sais pas pourquoi.

Nous n'avons pas aujourd'hui une vision agrégée de la répartition territoriale des actions du PIA. En revanche, les opérateurs savent, pour des actions ciblées, comme, par exemple, le concours d'innovation numérique géré par Bpifrance, où se situent les projets. La répartition géographique n'est pas prédéfinie, sauf pour les projets avec un zonage, comme les territoires d'innovation. Ainsi, les financements liés aux actions sur les pôles universitaires seront conditionnés à la présence de pôles universitaires sur les territoires.

S'agissant du plastique, je n'ai pas vu de mention particulière relative à ces programmes de recherche dans la maquette budgétaire ou dans les réponses des opérateurs. En revanche, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) met en œuvre, dans le cadre du PIA 3, un appel à projets autour de l'économie circulaire. On pourrait imaginer que des actions visant le recyclage du plastique puissent s'y insérer.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Remboursements et dégrèvements » (et communication sur le contrôle budgétaire sur la typologie des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)) – Examen du rapport spécial

M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial. – La mission « Remboursements et dégrèvements » retrace les dépenses budgétaires résultant mécaniquement de l'application des dispositions fiscales prévoyant des dégrèvements d'impôts, des remboursements ou des restitutions de crédits d'impôt. Le caractère mécanique de ces dépenses implique que les crédits de la présente mission soient évaluatifs. En d'autres termes, ils ne constituent pas un plafond, contrairement à ceux des autres missions budgétaires.

La mission est composée de deux programmes, l'un consacré aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, l'autre aux mêmes opérations pour les impôts directs locaux, que je vous présenterai successivement, après avoir dit quelques mots sur l'ensemble de la mission.

Pour 2019, 135,7 milliards d'euros de crédits sont demandés au titre de la présente mission, soit une augmentation de 15 milliards d'euros environ par rapport à la loi de finances pour 2018, ce qui constitue un nouveau record pour cette mission. Cette augmentation très importante des crédits s'explique notamment, s'agissant des impôts d'État, par la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et, pour les impôts locaux, par la seconde tranche du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des Français.

Au total, les remboursements et dégrèvements devraient représenter un tiers environ des recettes fiscales brutes. Cette proportion, qui ne cesse d'augmenter après la parenthèse consécutive à la réforme de la taxe professionnelle en 2010, traduit une politique fiscale qui repose de façon importante et croissante sur des mécanismes de réduction fiscale, qui grèvent en contrepartie les dépenses budgétaires et entrave les possibilités d'action de l'État. Le montant très important que représentent les remboursements et dégrèvements rendrait nécessaire une revue régulière et détaillée de leur pertinence.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont évalués à 115,8 milliards d'euros en 2019. Ce montant est en augmentation de 7 milliards d'euros par

rapport à l'année dernière, dans le prolongement de la hausse quasi ininterrompue de ces remboursements et dégrèvements depuis 2010.

Un paramètre permet d'expliquer cette augmentation pour 2019 : il s'agit de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source à compter du 1^{er} janvier 2019. Le projet de loi de finances évalue les conséquences du prélèvement à la source à 11 milliards d'euros supplémentaires de remboursements et dégrèvements. Deux mécanismes conduisent à cette augmentation. D'une part, un acompte de 60 % du montant des crédits et réductions d'impôt de l'année précédente sera versé en janvier 2019 aux contribuables. Le projet de loi de finances prévoit 5,5 milliards de remboursements et dégrèvements au titre de cet acompte. D'autre part, la mission va retracer les restitutions d'excédents de crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) : 6,9 milliards d'euros sont ainsi inscrits.

Sans surprise, le CICE continue également de peser sur les remboursements et dégrèvements. Le coût prévu du CICE pour 2019 est proche de celui de l'année dernière. L'ensemble de l'effet budgétaire atteint quasiment 20 milliards d'euros en 2019. À partir de 2020, on pourra constater une diminution des remboursements et dégrèvements liés au CICE, puisque le dispositif sera transformé en réduction de cotisations sociales employeurs l'année prochaine.

J'avais souligné l'année dernière la difficulté d'accéder à des informations qui me semblent indispensables pour évaluer une mesure telle que le CICE. J'ai donc demandé cette année la transmission des données qui concernent la répartition des bénéficiaires du CICE. Nous avons obtenu une répartition des créances de CICE consommées de 2013 à 2016 selon trois critères : par département, en fonction de la taille des entreprises et enfin par secteur d'activité. Je tiens bien sûr le détail de ces données à votre disposition et vous trouverez dans le rapport quelques éléments significatifs.

On constate notamment que ce sont les petites et moyennes entreprises qui ont bénéficié le plus de ce dispositif, non seulement en volume, mais également si l'on rapporte les montants au nombre d'emplois salariés que représentent ces PME. Pour les secteurs d'activité, ce sont les industries manufacturières, le commerce et la construction qui bénéficient le plus du CICE. Au regard de l'objectif de compétitivité poursuivi par le CICE, l'industrie n'aura bénéficié que de 25 % des crédits d'impôts en Haute-Garonne, en Isère, dans l'Oise ou le Pas-de-Calais, et seulement de 15 % dans le Nord. À mon sens, cela remet en cause la pertinence même du CICE. Une remarque enfin sur la répartition territoriale : il importe de noter que l'impôt sur les sociétés est payé au siège social des entreprises, notamment quand elles ont plusieurs établissements. Le montant de CICE de Paris ou des Hauts-de-Seine où se situent de nombreux sièges sociaux est donc probablement surévalué et, inversement, celui de certains départements industriels est minoré. Malgré cette nuance, la carte des bénéficiaires correspond dans l'ensemble à la carte des principaux bassins d'emplois français. Néanmoins, l'intensité du CICE dans certains territoires comme dans la région Pays-de-Loire reproduit la France des bas salaires et réduit le CICE à une sorte d'exonération de cotisations sociales. Dans mon département, les entreprises bénéficient en moyenne de 9 500 euros de crédit d'impôt : ce surplus de trésorerie ne permet pas de créer des emplois.

J'en viens à la partie relative aux impôts locaux. Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux atteint le niveau record de 20 milliards d'euros, notamment du fait de la deuxième tranche du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des Français, et continuera à croître en 2020, lorsque sera mise en œuvre la troisième tranche du dégrèvement.

Dix ans à peine après la réforme de la taxe professionnelle, l'État redevient le « premier contribuable local », dans la mesure où, en 2020, il prendrait en charge 22 % de la fiscalité économique et 37 % de la fiscalité ménage, en attendant la future réforme de la fiscalité locale.

S'agissant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux économiques, nous avons longuement parlé l'an dernier des conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel des modalités de calcul du dégrèvement barémique de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cette décision impliquait un coût important pour l'État au titre des contentieux, un renchérissement du coût du dégrèvement barémique, mais également un risque accru d'optimisation fiscale de la part des groupes de sociétés.

Un an plus tard, le coût des contentieux pour l'État s'élève à 610 millions d'euros, dont 310 millions d'euros ont déjà été exécutés en 2017. Par ailleurs, la hausse du coût du dégrèvement barémique, pour la seule année 2018, a représenté pour l'État 300 millions d'euros. À l'inverse, la décision d'étendre la consolidation du chiffre d'affaires à tous les groupes de société, qu'ils aient ou non activé l'option fiscale, représente, à compter de 2019, des recettes supplémentaires pour l'État de 340 millions d'euros par an. Ainsi, le solde des conséquences de cette décision sera positif au bout de quelques années.

Concernant les dégrèvements de taxe d'habitation, je souhaite profiter de cette mission pour évoquer l'avenir de cette imposition. En décembre dernier, le président de la République a annoncé son souhait de supprimer totalement la taxe d'habitation ; le Premier ministre a précisé que cette suppression serait effective d'ici 2021 et le ministre de l'action et des comptes publics a récemment annoncé le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative en janvier 2019. Nous connaissons bien les limites de cette imposition, qui pèse parfois de façon plus importante sur des ménages modestes que sur des ménages aisés, sans qu'il soit possible de justifier de façon satisfaisante les écarts au sein d'une même commune. C'est tout le débat que nous avons eu en commission sur la révision des valeurs locatives. Je regrette que le Gouvernement choisisse de supprimer cette imposition, plutôt que de la réformer pour qu'elle fonctionne de façon satisfaisante.

La taxe d'habitation représente un tiers des recettes fiscales du bloc local et plus de 20 % de ses recettes totales. Sa suppression déstabilisera ces collectivités territoriales et leur retirera un levier essentiel de leur action. Elle pourra également créer des inégalités importantes entre collectivités, selon le poids relatif de cette imposition dans leurs recettes actuelles et selon, par exemple, la densité de résidences secondaires, s'il se confirme que ces logements demeureraient taxés. Dans ce cas, les conséquences pourraient être importantes et les inégalités pourraient se creuser encore davantage. Pour ma part, je souhaite le maintien de la taxe d'habitation, associée à une révision rapide des valeurs locatives des locaux d'habitation. Le revenu pourrait être davantage pris en compte pour calculer le plafonnement de cette taxe. La taxe professionnelle a fait l'objet un temps d'un plafonnement à la valeur ajoutée, qui en a allégé le montant pour la plupart des PME et des ETI.

Compte tenu de ces observations, du poids du CICE et des incertitudes quant à son utilité, des doutes demeurant sur la compensation de l'allègement de la taxe d'habitation, je vous invite à ne pas adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une fois n'est pas coutume, je partage en grande partie les propos de notre rapporteur spécial, même si je n'en tire pas forcément les mêmes conclusions.

Plutôt que d'instaurer le CICE, il aurait été préférable de baisser immédiatement les charges afin de réduire le coût du travail en France, coût qui désavantage notre pays par rapport à nos concurrents. À l'époque, le crédit d'impôt a été privilégié à la réduction de charges, pour des raisons de trésorerie vu qu'il permet de décaler le coût.

Il reste beaucoup d'incertitudes sur la suppression de la taxe d'habitation : alors que nous examinons le projet de loi de finances pour 2019, rien n'est dit sur les mesures de remplacement. Cela démontre bien que le Gouvernement ne dispose toujours pas de solution définitive.

Le montant total des dégrèvements est considérable, certains d'entre eux n'étant que provisoires. Cette mission n'a néanmoins pour objectif que de constater le montant des dégrèvements et non pas de se prononcer sur l'opportunité de telle ou telle mesure. Les chiffres qui nous sont présentés me semblent réalistes, je ne vois donc pas de raison de m'opposer à l'adoption des crédits de cette mission, même si l'on peut être en désaccord sur certaines des décisions que reflète cette mission. Un rejet signifierait que nous ne sommes pas d'accord avec les chiffres présentés, ce qui n'est pas le cas.

M. Vincent Delahaye. – Quel est le coût budgétaire du prélèvement à la source ? Il est dit que 11 milliards d'euros supplémentaires sont prévus pour des remboursements et des dégrèvements, dont 6,9 milliards d'euros pour les restitutions d'excédents du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR). J'aimerais des explications plus détaillées.

M. Philippe Dallier. – J'aurais, moi aussi, préféré une réforme des valeurs locatives même étalée sur dix ans. Malheureusement, cette hypothèse n'a plus lieu d'être.

Je m'interroge sur le calendrier : la deuxième tranche de suppression de la taxe d'habitation interviendra en 2019 et la troisième tranche en 2020 pour 80 % de la population. Comme le Conseil constitutionnel a dit en décembre dernier que la suppression devait être complète, j'imaginai qu'elle interviendrait lors de la troisième tranche, mais il semble que ce sera pour 2021. Est-ce le cas ? Budgétairement, la décision n'est pas neutre.

M. Bernard Delcros. – Alors que l'année dernière nous nous interrogeons sur l'impact du CICE sur les territoires et les entreprises, notre rapporteur nous apporte des informations précises et bienvenues. On mesure bien ainsi les limites du CICE ; la réduction des charges pesant sur les employeurs sera bien plus saine et lisible.

Je souhaite aussi comprendre le chiffre de 11 milliards d'euros attaché au prélèvement à la source. S'agit-il de charges supplémentaires ou d'un montant que l'État aurait dû engager à un autre moment ?

Enfin, j'attends avec impatience le projet de loi annoncé sur la compensation de la taxe d'habitation : aujourd'hui, nous sommes dans le flou.

M. Philippe Adnot. – Je ne voterai pas ces crédits car je suis opposé à la suppression de la taxe d'habitation qui va favoriser les plus riches. En effet, plus les revenus sont importants, plus la taxe d'habitation augmente, même si cette évolution parallèle ne se vérifie pas toujours.

En outre, la suppression de la taxe d'habitation est d'une injustice totale pour les collectivités qui se sont attachées à maintenir un faible taux d'imposition : cette réforme va

bénéficiaire aux collectivités qui avaient voté les taux les plus élevés. Mon département a été le seul à ne pas instaurer la taxe locale d'équipement pour ne pas pénaliser les jeunes ménages. Mon successeur l'a instaurée pour éviter d'être sanctionné si cette taxe venait à être supprimée. La taxe d'habitation compense les services rendus aux habitants. Dans les communes rurales, la taxe est peu élevée car les services se trouvent ailleurs. La suppression de la taxe d'habitation va accroître les différences entre milieux ruraux et urbains : puisqu'il n'y aura plus d'impôts, mieux vaudra habiter là où se trouvent les services.

M. Marc Laménie. – Près de 136 milliards d'euros de dégrèvements : c'est un montant considérable et, pourtant, nous ne savons pas quels moyens humains sont affectés à cette mission. Pourriez-vous nous en dire plus ?

La réforme des valeurs locatives aurait nécessité un travail considérable.

Mme Christine Lavarde. – Ce rapport est intéressant, mais n'aurait-il pas dû aborder la question des compensations qui, au fil du temps, s'amenuisent ? Ainsi en est-il de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés en zone Natura 2000. Cette exonération était compensée à 100 % par l'État mais ce remboursement a progressivement diminué. Aujourd'hui, les communes concernées n'ont plus les moyens de préserver ces terrains.

M. Claude Raynal. – Ce rapport est très intéressant, notamment la partie sur le CICE qui semble, en définitive, ne pas être une si mauvaise mesure que cela. Le CICE devait faire en sorte que les grandes entreprises soient compétitives sur le plan international. D'après vos chiffres, 25 % de ces entreprises ont bénéficié de ce crédit d'impôt. En outre, le but était de restaurer la rentabilité des entreprises et les résultats ont été probants puisque les investissements sont repartis à la hausse, entraînant à leur suite croissance et créations d'emplois. Certes, il y a eu des effets de bord et certaines entreprises ont bénéficié du CICE alors qu'elles n'en avaient pas besoin. Je préfère franchement le CICE qui aide les entreprises au prélèvement forfaitaire unique qui ne profite qu'aux actionnaires.

À l'avenir, on parlera du CICE comme d'une excellente mesure à mettre au crédit du précédent quinquennat.

Juste après l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation, nous avons dit que le Conseil constitutionnel n'accepterait pas que cette mesure ne bénéficie pas à tout le monde. Rappelons-nous aussi que nous avons connu une aventure folle lors de la suppression de la taxe professionnelle : il nous a fallu cinq ans pour rectifier toutes les erreurs et oublis.

Comme Philippe Dallier, je m'interroge sur la date retenue pour parachever cette réforme : le Conseil constitutionnel acceptera-t-il que cette suppression soit étalée jusqu'en 2021 ? Cela dit, il s'agit de la seule mesure en faveur du pouvoir d'achat de nos concitoyens et ils y sont très sensibles. En revanche, je comprends les inquiétudes sur les répercussions de cette mesure sur les finances locales. Nous en reparlerons en 2019.

Cela dit, nous voterons ces crédits.

M. Jean Pierre Vogel. – Le dégrèvement de la taxe d'habitation prend-il en compte la convergence des taux lors de la création de communes nouvelles ou de fusion de communautés de communes ? Ce dégrèvement est en effet calculé sur la base des taux votés

par les collectivités en 2017 mais ces dernières ont pu faire converger leurs taux en cas de fusion.

A-t-on une idée du mode de financement de ce dégrèvement ? Sera-t-il financé par des mesures d'économies sur le budget de l'État ou par le déficit, et donc par l'emprunt ? Je dénonce la campagne ignominieuse avec le « #BalanceTonMaire ». Je ne suis pas sûr que la mesure en faveur du pouvoir d'achat vantée par notre collègue Claude Raynal soit aussi positive qu'il le prétend : les maires sont en effet obligés d'augmenter les impôts locaux pour financer les charges nouvelles transférées par l'État.

M. Jacques Genest. – La baisse de la taxe d'habitation n'a pas permis d'augmenter le pouvoir d'achat de beaucoup de nos concitoyens. Dans les territoires ruraux, une grande partie de la population ne payait pas cette taxe et ceux qui doivent prendre leur voiture tous les jours dépensent 1 000 euros de plus par an. En outre, comme l'État compense la taxe foncière des logements sociaux, toute une partie de la population n'aura plus aucun lien avec sa commune. C'est grave.

Puisque notre Premier ministre assume la hausse des taxes sur les carburants, qu'il en reverse une partie aux territoires ruraux afin que ces derniers puissent vivre. Sinon, les prochaines élections risquent de rappeler cruellement certaines réalités.

M. Philippe Dominati. – Comme l'a dit Claude Raynal, la taxe d'habitation est un impôt injuste et désuet. Rendons hommage à un Gouvernement qui, pour une fois, supprime un impôt. Malheureusement, le montant des prélèvements obligatoires sera toujours aussi important à la fin du quinquennat.

Une réforme des ressources des collectivités territoriales est indispensable, mais leur défense ne doit pas se faire au détriment du contribuable.

M. Victorin Lurel. – J'ai du mal à comprendre comment certaines réductions d'impôt vont être prises en compte avec le prélèvement à la source. Je m'interroge ainsi sur les abattements fiscaux outre-mer de 30 ou 40 %. Les réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif se retrouvent en partie sur le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) mais qu'en sera-t-il du Girardin industriel ?

Dispose-t-on d'une répartition territoriale des crédits d'impôts pour les sous-actions 12-02 et 12-08 ? Enfin, disposez-vous de données précises pour le CICE en outre-mer ?

M. Vincent Éblé, président. – J'ai interrogé le ministre Gérald Darmanin sur les dispositifs fiscaux outre-mer mais nous n'avons pas encore reçu les éléments de réponse souhaités.

M. Michel Canévet. – Lorsque la suppression de la taxe d'habitation a été annoncée pour 80 % de la population, le coût de la mesure était estimé à 10 milliards d'euros. Cette estimation est-elle toujours d'actualité ?

M. Vincent Éblé, président. – Beaucoup de questions s'adressent davantage à Bercy qu'à notre rapporteur.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial. – Certaines questions dépassent en effet le cadre de ce rapport.

Le comité de suivi du CICE, piloté par France Stratégie, conclut à des effets difficilement identifiables du CICE sur l'investissement. En outre, la préservation ou la création de chaque emploi aura coûté 245 000 euros : ce n'est pas rien ! Enfin, aucun contrôle de l'utilisation de ces fonds n'a été réalisé par les services fiscaux, ce qui est inconcevable pour les parlementaires que nous sommes.

Le solde du prélèvement à la source se montera à 11 milliards d'euros, avec 5,5 milliards d'euros d'acomptes et 6,9 milliards d'euros de restitutions d'excédents de CIMR, montant duquel il faut déduire 1,2 milliard d'euros de moindres restitutions. En revanche, il n'y a pas de répartition territoriale de la restitution des crédits d'impôts liés au prélèvement à la source.

La suppression de la taxe d'habitation interviendra « au plus tard en 2021 », d'après les propos du Premier ministre. Le texte devrait être déposé en janvier 2019. On reste dans des conditionnalités. Le dégrèvement pour 80 % des Français coûtera 10 milliards d'euros environ. Ce coût a été intégré à la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques que le Parlement a adoptée l'an dernier ; la suppression totale coûtera 10 milliards d'euros supplémentaires, qui à ce jour ne sont pas financés.

La compensation des dégrèvements n'est pas minorée, mais le taux est gelé. Ainsi, la compensation de la taxe d'habitation est calculée sur le taux de 1991.

Comme Philippe Adnot, je pense qu'il faudrait davantage tenir compte des revenus pour calculer la taxe d'habitation. Certes, en moyenne, la taxe d'habitation augmente avec le revenu, mais au sein de cette moyenne, les écarts sont colossaux. Et la taxe d'habitation est dégressive : plus le revenu augmente, moins la taxe d'habitation représente une part importante du revenu.

Il me semblerait opportun de fixer des critères pour exonérer de charges les employeurs. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui : l'exonération sera aveugle et générale ; elle ne fixera pas d'ambitions pour le développement économique de notre pays.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Vincent Delahaye, notre rapporteur spécial n'a évoqué que le seul CIMR : en 2018, les revenus normaux seront effectivement neutralisés par le crédit d'impôt mais tous les revenus exceptionnels seront taxés. Le délai de reprise a d'ailleurs été étendu d'un an. Le versement d'acomptes aura un effet de trésorerie, mais l'État percevra des recettes supplémentaires dues à la taxation de tous les revenus exceptionnels au titre de 2018. En revanche, je ne pense pas ces rentrées fiscales ont été prises en compte sur cette mission.

M. Vincent Delahaye. – Et que se passera-t-il pour les revenus exceptionnels perçus en 2019 ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ils seront taxés au fil de l'eau. Les primes exceptionnelles non prévues dans le contrat de travail et versées en 2018 seront taxées.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Projet de loi de finances pour 2019 – Participation de la France au budget de l’Union européenne (article 37) – Examen du rapport spécial

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Au moment où nous siégeons, siège également le Parlement européen qui devrait se prononcer sur le budget 2019. En juillet dernier, nous avons déjà évoqué la participation de la France au budget de l’Union européenne lorsque nous avons eu un échange sur les perspectives du prochain cadre financier pluriannuel.

Comme chaque année, la contribution de la France est composée du prélèvement sur recettes et des droits de douane qui sont directement versés au budget européen. Si la contribution de la France constituait une mission budgétaire, elle représenterait le quatrième poste de dépenses de l’État, juste après le budget de l’enseignement supérieur et de la recherche.

Pour l’année prochaine, le montant du prélèvement sur recettes est estimé à 21,5 milliards d’euros, contre 19,9 milliards d’euros inscrits en loi de finances pour 2018. À ce montant s’ajouteront environ 1,7 milliard d’euros de droits de douane, ce qui porte la contribution totale de la France à 23,2 milliards d’euros. Ainsi, pour la deuxième année consécutive, le prélèvement sur recettes européen augmente et atteint un niveau sans précédent depuis le début de la programmation, c’est-à-dire depuis 2014. Cette hausse résulte d’un effet de rattrapage de la consommation des crédits européens, en particulier ceux dédiés à la politique de cohésion et au développement rural. Nous nous réjouissons de cette augmentation qui traduit une réelle montée en charge des politiques européennes, après un démarrage plus lent que prévu en début de programmation.

Même si cette hausse était anticipée, elle n’en demeure pas moins conséquente puisqu’elle est 30 % supérieure au montant exécuté en 2017, soit plus de 5 milliards d’euros supplémentaires. Après plusieurs années de sous-exécution par rapport au montant adopté en loi de finances, la tendance est sur le point de s’inverser. D’ailleurs, pour 2018, la prévision actualisée est de 646 millions d’euros supérieure au montant voté à l’automne dernier.

La difficile prévisibilité du prélèvement sur recettes constitue un élément d’incertitude pour le budget de l’État. Toutefois, nous sommes dépendants de l’évaluation du besoin de financement de l’Union, réalisée chaque année par la Commission européenne. De plus, le prélèvement sur recettes est soumis à plusieurs variables en cours d’exercice telles que l’adoption de budgets rectificatifs de l’Union – un sixième budget rectificatif rien que pour 2018 devrait prochainement être publié – ou encore des corrections portées sur les contributions nationales pour les exercices antérieurs.

Par ailleurs, les prévisions de ressources TVA s’établissant à 4,5 milliards d’euros pour la France devraient être stables, comme la contribution au « chèque britannique » à hauteur de 1,3 milliard d’euros.

L’échec des négociations du Brexit lors du dernier Conseil européen nous rappelle que d’ici la fin de l’année 2020, le budget européen se verra amputé de la contribution britannique. En outre, les élections européennes qui se tiendront dans quelques mois incitent à élaborer un budget en prise directe avec les attentes des Européens.

La Commission a présenté en mai dernier un projet de budget pour 2019, actuellement examiné au Parlement européen. Ce budget respecte les plafonds de dépenses du

cadre financier pluriannuel pour les années 2014-2020. Il prévoit 149 milliards de crédits de paiement, soit une hausse de 2,7 %, en intégrant les budgets rectificatifs n° 1 à 3. L'accent a été mis sur les crédits en faveur de la sécurité intérieure et extérieure de l'Union. Ainsi, les crédits dédiés à la rubrique « sécurité et citoyenneté » devraient augmenter de 17 % pour s'élever à 3,5 milliards d'euros. La Commission souhaite également augmenter les crédits dédiés à la croissance et l'emploi. Cette enveloppe devrait croître de 3,9 %. Toutefois, ces augmentations restent modestes et ne bouleversent pas les équilibres budgétaires traditionnels. La PAC et la politique de cohésion représenteront toujours respectivement 38 % et 31 % des crédits de paiement en 2019. Par conséquent, ce projet de budget s'inscrit résolument dans la continuité des précédents.

Je souhaite attirer votre attention sur la question du « reste à liquider », c'est-à-dire le besoin en crédits de paiement nécessaires pour couvrir les engagements financiers pris par l'Union européenne. Au début de la programmation actuelle, le reste à liquider s'élevait à 190 milliards d'euros, soit plus qu'un budget annuel ; il a atteint un nouveau record à la fin de l'année 2017, en s'établissant à 267 milliards d'euros. D'ici 2020, le reste à liquider pourrait s'élever à 300 milliards d'euros, soit presque deux fois le budget annuel de l'Union. Certes, l'apparition d'un arriéré de paiement est habituelle, mais la Cour des comptes européenne a souligné que son augmentation continue interrogeait la bonne gestion financière de l'Union européenne.

Je ne reviendrai pas en détail sur les propositions de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel, puisque je vous ai déjà présenté en juillet dernier les conclusions de mes travaux de contrôle sur ce sujet. La Commission européenne a détaillé ses propositions pour l'après 2020, puis les négociations se sont ouvertes avec les représentants des États membres, sous la présidence de l'Autriche. Si l'adoption d'un accord politique avant les élections européennes demeure un objectif de la Commission, celui-ci semble de moins en moins crédible. À ce stade, trois observations peuvent être formulées sur la conduite des négociations : en dépit des coupes budgétaires annoncées pour la politique de cohésion, la France devrait être relativement épargnée par rapport à ses voisins européens, avec une diminution d'environ 5 % de son enveloppe, même si certains de nos territoires pourraient pâtir de cette diminution, notamment en raison de l'augmentation des cofinancements nationaux. En second lieu, le départ du Royaume-Uni, contributeur net au budget européen, cristallise l'opposition entre les États membres favorables à l'augmentation du plafond de dépenses et donc des contributions nationales, et ceux qui la refusent, tels que les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et l'Autriche. Par conséquent, la Commission européenne a proposé une solution de compromis peu satisfaisante, consistant à augmenter légèrement le plafond de dépenses à 1,114 % du RNB de l'Union, contre 1 % actuellement. Le Parlement européen avait proposé, quant à lui, une augmentation de 1,3 %.

Enfin, la question de l'évolution des ressources propres ne devrait malheureusement pas aboutir à des progrès à court terme. Néanmoins, la Commission a présenté ses propositions en la matière, telles que l'instauration d'une taxe sur le plastique, la taxation du système d'échange de quotas d'émission carbone, ou la réforme de l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Ces propositions ont été accueillies avec prudence par les États membres.

La lutte contre la fraude pourrait constituer un gisement de ressources pour l'Union européenne. Le montant de la fraude et de l'évitement fiscal est estimé à 1 000 milliards d'euros par an. Or, le cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoit environ

1 030 milliards d'euros en crédits de paiement. La lutte contre la fraude et l'évitement fiscal pourrait régler le besoin de financement de l'Europe.

En l'état actuel des données disponibles, je recommande à la commission l'adoption, sans modification, de l'article 37 du projet de loi de finances pour 2019.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Patrice Joly a signalé l'ampleur de la fraude à la TVA. De fait, nous menons un combat très actif contre celle-ci, notamment en matière de e-commerce. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir et, en tant que rapporteur de la loi relative à la lutte contre la fraude, j'ai eu la confirmation de la part des services fiscaux de l'ampleur considérable de la fraude à la TVA et de leur incapacité à la combattre. L'enjeu est non seulement français, mais aussi européen.

M. Roger Karoutchi. – Les restes à liquider étaient de 150 milliards d'euros en 2012 et devraient s'élever à 300 milliards d'euros à la fin de 2019. Or il ne se passe rien malgré les dénonciations régulières de la Cour des comptes européenne et de la commission du budget du Parlement européen. Des décisions ont-elles été prises au niveau européen à la demande de l'une ou de l'autre pour en revenir à des niveaux acceptables ?

La France a été provisoirement, en 2017, le troisième contributeur au budget de l'Union européenne, après le Royaume-Uni, et le deuxième bénéficiaire. Cela ne durera pas. Avec les remises en cause de la PAC et la réduction des subventions régionales, où en sera-t-on en 2020 ? Peut-être sera-t-on le premier contributeur.

M. Bernard Delcros. – A été évoqué le cadre financier pluriannuel 2021-2027. La Commission européenne propose une augmentation du budget européen, mais avec des changements importants dans les orientations. La France n'est pas impactée par la diminution du fonds de cohésion, puisqu'elle n'y est pas éligible ; en revanche, elle l'est par la baisse du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), principal levier du développement rural. Des rééquilibrages sont-ils envisageables dans le cadre des négociations afin de ne pas pénaliser les milieux ruraux ?

La contribution de la France au budget de l'Union européenne s'élève à 23 milliards d'euros ; elle en bénéficie à hauteur de 13 milliards d'euros. Quelles conséquences aura le Brexit sur ces équilibres financiers ?

Enfin, je suis impressionné par l'ampleur des fraudes. Il faut agir rapidement.

M. Jean-François Rapin. – L'augmentation du budget européen est consécutive aux évolutions de la PAC. Espérons que nos agriculteurs en verront les effets.

On parle très peu de l'impact potentiel du Brexit. Voilà peu, Gérard Darmanin nous avait indiqué qu'il réservait, si nécessaire, 1 milliard d'euros hors budget en financements d'urgence. Or il apparaît que le Brexit rendra nécessaires de nombreux investissements en France, notamment portuaires. Où en sont les négociations pour que la France puisse récupérer ses billes au travers des investissements qu'elle fait essentiellement pour l'Europe ?

M. Éric Bocquet. – À quelles actions – et dans quelles proportions – ont été affectés les 13,5 milliards d'euros qu'a reçus la France en 2017 ? Observe-t-on des évolutions significatives pour 2019 ? Comment se font les choix d'allocation des crédits ? Dans le cadre d'un dialogue franc et démocratique entre la Commission européenne et le Gouvernement ?

Par ailleurs, il faut en effet rappeler ces 1 000 milliards d'euros d'évasion fiscale au sein de l'Union européenne, et la France n'est pas seule concernée. Si chacun condamne cette fraude, certains lui trouvent parfois des circonstances atténuantes au regard de notre fiscalité qui serait excessive, délirante, « matraquante ».

M. Michel Canévet. – Pourquoi les restes à liquider augmentent-ils autant ? Est-ce lié à une rigidité dans l'octroi des aides européennes ? *Quid* de la procédure de dégageant d'office en cas de non-consommation des crédits ? Les contributions des États ont-elles été adaptées ou bien l'Union européenne s'est-elle constituée une abondante trésorerie de réserve ?

M. Arnaud Bazin. – Cette question des restes à liquider est en effet importante. Reste-t-il des restes à liquider qui ne seront jamais liquidés ? Nous avons vu les difficultés auxquelles se heurte notre administration nationale pour recouvrer notamment des fonds agricoles ou, dans une moindre mesure, des fonds destinés à l'aide alimentaire. Quels sont les impacts sur les participations passées et futures des États au budget européen ?

Mme Fabienne Keller. – J'ai lu avec attention l'analyse sur les perspectives 2021-2026. On voit l'intérêt pour la Commission et le Parlement de les finaliser avant les élections européennes de manière à fixer un cadre, mais on en voit aussi l'inconvénient sur le plan politique. Quelle est votre analyse ?

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Les restes à liquider résultent d'une certaine rigidité des cadres budgétaires de l'Union européenne. Des réponses ont été apportées, notamment lors de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, en instaurant des mécanismes accrus de flexibilité, ces redéploiements devant favoriser une meilleure mise en œuvre de ces crédits budgétaires.

Les autorités de gestion de ces fonds, en France et dans les autres pays européens, ont été désignées tardivement, de même que les procédures ont été définies tout aussi tardivement, ce qui explique le retard pris dans la mise en œuvre de cette programmation.

Pour permettre malgré tout la réalisation des actions financées sur fonds européens, le délai de dégageant d'office a été reporté de deux à trois ans. D'où une moindre tension sur les consommateurs de ces crédits. La Commission européenne propose de ramener ce délai à 2 ans dans le prochain cadre financier pluriannuel, soit à partir de 2021.

Les contributions nationales sont ajustées au besoin en crédits de paiement prévu au cours de l'année. Le reste à liquider est différent puisqu'il désigne les engagements qui devront ultérieurement être couverts par des crédits de paiement. Ainsi, on n'assiste pas à la constitution d'une épargne à l'échelle européenne qui se ferait au détriment des contributions nationales.

A fortiori s'il n'est pas défini en 2019, le prochain cadre financier pluriannuel sera impacté.

Concernant la PAC, on a eu le sentiment d'un flottement dans la position française dès lors que notre pays, en 2016, n'était plus bénéficiaire net – après avoir dû rembourser 656 millions d'euros de versements irréguliers. Les choses ont changé en 2018, vraisemblablement sous la pression des organisations professionnelles et compte tenu de la situation économique de l'agriculture en raison des conditions météorologiques. À l'occasion

d'un séjour en Roumanie, j'ai pu constater que la France tentait de réunir un groupe de pays œuvrant en faveur d'un maintien de la PAC.

Le Brexit aurait un coût évalué à 12 milliards d'euros pour le budget européen, ce qui correspond à la contribution nette du Royaume-Uni. Les propositions de la Commission européenne pour 2021-2027, sans la contribution britannique, pourraient se traduire par une contribution supplémentaire de la France d'environ 1 milliard d'euros par an. S'agissant des investissements à réaliser, notamment dans les ports, nous ne disposons pas d'éléments. Il faudrait savoir quelle sera la part de l'Union européenne dans ces charges particulières.

Fabienne Keller s'interrogeait sur l'adoption du cadre financier pluriannuel avant les élections européennes. Si le Parlement européen prochainement élu ne devait pas se prononcer sur ce cadre, cela signifierait que les députés élus ne traiteraient pas des questions budgétaires jusqu'en 2027. Compte tenu des délais de négociation, ce cadre financier ne devrait pas pouvoir être adopté avant les élections. La perspective, c'est que les enveloppes globales, par rubrique, soient adoptées, la répartition entre les différents fonds intervenant après les élections. Les hauts fonctionnaires de la Commission européenne ont une telle crainte du résultat des futures élections qu'ils ont envie de définir avant celles-ci un cadre sur lequel il serait difficile de revenir. On comprend l'enjeu, mais on ne peut pas s'asseoir sur les choix souverains des peuples européens.

Enfin pour répondre à Éric Bocquet, les évolutions significatives du budget européen portent sur des masses budgétaires qui ne sont pas, elles, les plus significatives. En particulier, on observe une augmentation des crédits liés aux enjeux de sécurité, également une augmentation des crédits de l'aide au développement et des crédits alloués en faveur des réfugiés en Turquie ainsi qu'aux engagements humanitaires de l'Union en Syrie. Erasmus devrait bénéficier également d'une hausse de ces crédits.

Les négociations se font soit à Bruxelles, soit au niveau des ministères. Nous avons constaté un certain chevauchement des compétences dans les négociations. J'ignore si cela nuit à l'unité du discours tenu par la France ; les ministères et le Secrétariat général des affaires européennes nous ont assuré de la cohérence de l'ensemble.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 37 du projet de loi de finances pour 2019.

Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Justice » – Examen du rapport spécial

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je vous présente les crédits de la mission « Justice », qui regroupe les moyens de la justice judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Je vous prie d'abord de bien vouloir excuser l'envoi tardif de mon rapport : j'ai reçu hier après-midi des réponses au questionnaire budgétaire envoyé le 10 juillet dernier, malgré la date limite d'envoi des réponses fixée au 10 octobre par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). De nombreuses réponses demeurent manquantes, notamment le détail des principales économies et mesures nouvelles, alors même que le budget est construit sur ces documents ! J'espère recevoir rapidement ces réponses, afin d'enrichir mon rapport.

Avec un budget de plus de 9 milliards d'euros en 2019, le ministère de la justice bénéficierait de 332 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 3,8 % de ses moyens.

Hors compte d'affectation spéciale « Pensions », en 2019, les crédits augmentent de 4,5 %, soit 313 millions d'euros. Cette hausse respecte la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques ainsi que l'annuité prévue par l'article 1^{er} du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, telle qu'adoptée par le Sénat hier.

Vous le savez, ce renforcement des moyens n'est pas nouveau et, même si la situation demeure fragile, les choses semblent commencer à s'améliorer, notamment dans les juridictions. En effet, les recrutements de magistrats, de greffiers ou de juristes assistants ont permis d'améliorer le fonctionnement des juridictions et, d'après les informations que nous avons pu recueillir, les crédits supplémentaires votés chaque année commencent à produire leurs effets sur le terrain. Cette situation demeure néanmoins fragile, comme le montre l'exemple du tribunal de grande instance de Bobigny, qui rencontre de grandes difficultés à recruter des greffiers : alors que les magistrats souhaiteraient augmenter le nombre d'audiences hebdomadaires, le manque de greffiers les en empêche. Cette situation est toutefois spécifique à la région Île-de-France.

En revanche, la surpopulation carcérale et l'état de certaines de nos prisons, pourtant connus de longue date, auraient justifié que le Gouvernement agisse plus vite pour concrétiser le programme immobilier pénitentiaire initié par le précédent ministre de la justice. En effet, au lieu de construire 15 000 places de prison sur le quinquennat comme le prévoyait le candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron, le Gouvernement propose la création de 7 000 places d'ici à la fin du quinquennat et le lancement de la construction de 8 000 autres d'ici à 2022. Ce report est regrettable, car il y a urgence.

La masse salariale représente plus de 60 % des dépenses du ministère de la justice, d'où une certaine rigidité du budget. Ainsi, un tiers des moyens supplémentaires prévus en 2019, soit 112 millions d'euros, correspond à une augmentation des dépenses de personnel.

En effet, il est prévu de créer 1 300 emplois supplémentaires en 2019, dont 524 postes de surveillant pénitentiaire, notamment pour réduire le nombre de postes vacants.

Hors dépenses de personnel, l'augmentation des dépenses du ministère de la justice s'explique principalement par plusieurs éléments : les moyens complémentaires dont bénéficie l'administration pénitentiaire au titre de la prévention de la récidive et de la réinsertion des personnes placées sous main de justice ; la nécessité de mettre à niveau l'informatique du ministère ; la progression continue des dépenses d'aide juridictionnelle, notamment à la suite de l'élargissement de l'accès à celle-ci ; le dynamisme des frais de justice et la nécessité de rebudgéter cette dépense qui génère chaque année d'importantes charges à payer.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), 4,7 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la création de cinq centres éducatifs fermés (CEF) – le Gouvernement envisageant d'en créer 20 sur la mandature. Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multiréitérants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité.

En raison de l'encadrement nécessaire pour la prise en charge des jeunes placés en CEF, le prix de journée de ces établissements – 672 euros prévus en 2019 – est significativement supérieur à celui des autres structures d'accueil des jeunes pris en charge par la PJJ.

J'ai interrogé la direction de la PJJ sur l'efficacité d'un dispositif aussi coûteux : il m'a été répondu qu'elle procédait à des études internes ponctuelles, dans l'attente d'un système d'information plus performant permettant d'estimer réellement l'efficacité de ces établissements.

La mission commune d'information du Sénat relative à la réinsertion des mineurs enfermés concluait « qu'une cible de 60 CEF en activité, soit 8 CEF supplémentaires [...] pourrait être suffisante pour répondre aux besoins ». C'est pourquoi je ne m'opposerai pas à cette enveloppe supplémentaire pour créer 5 nouveaux CEF ; en revanche, je plaide pour une mise en place urgente d'un dispositif robuste d'évaluation de ces structures – et plus généralement de l'ensemble des actions de la PJJ, qui souffrent notamment d'un manque d'études statistiques et de cohorte.

Voilà les principales remarques que je souhaitais faire sur ce projet de budget. Les crédits augmentent conformément à la trajectoire que le Sénat a adoptée la semaine dernière. Certaines réformes ne vont pas assez vite ou pas assez loin, comme l'a regretté la commission des lois à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, mais la direction est la bonne. Créer davantage de postes me paraît difficile, car le ministère ne serait pas en capacité d'absorber davantage de recrutements et de formations ; dépenser plus me paraît également peu réaliste, voire non raisonnable. On ne construit pas une prison, un CEF ou un tribunal en un jour. Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice ».

M. Philippe Dallier. – Comme chaque année, je vais évoquer la situation du tribunal de Bobigny. Des postes ont été créés, par exemple 6 postes de greffier. Mais il reste 14 postes vacants. Malgré ces efforts budgétaires, la situation ne s'améliore pas.

Pour ce type d'emploi, existe-t-il les mêmes dispositifs incitatifs mis en place dans l'éducation nationale – prime, bonification, avancement – ? Car ce tribunal n'est pas très attractif. S'agissant des locaux, tout le monde convient qu'il faudrait construire un nouveau bâtiment. Jusqu'en 1987, soit 20 ans après la création du département de la Seine-Saint-Denis, le tribunal était installé dans des préfabriqués. Le jour de son ouverture, il était déjà considéré comme étant trop petit.

M. Roger Karoutchi. – La garde des sceaux et le Gouvernement ont fait des commentaires très négatifs sur la réforme mise en œuvre par Mme Dati pour regrouper certains tribunaux et en fermer d'autres. On a cru comprendre que Mme Belloubet envisageait de revoir la carte judiciaire et de rouvrir un certain nombre de structures. Avez-vous des informations ?

M. Thierry Carcenac. – Votre rapport montre qu'on observe une certaine continuité dans la progression des dépenses, même si celle-ci est insuffisante. C'est une nécessité pour accroître les moyens humains et matériels.

S'agissant de la rénovation des prisons, les moyens seront-ils suffisants, sachant que pour la seule prison de Fresnes, les coûts sont estimés à 270 millions d'euros ? Comment

sera financée la création de ces 7 000 places ? La Cour des comptes a critiqué les partenariats public-privé. Dans son rapport, elle indique que 14 établissements ont été financés par ce biais, ce qui représente 25 % du total des crédits, étant entendu que cette part augmentera dans les prochaines années.

Mon collègue Claude Nougéin et moi-même sommes rapporteurs des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et nous nous demandions si nous ne nous dirigeons pas vers une privatisation des prisons. Ou alors faut-il envisager une société foncière publique, sur le modèle de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), qui a travaillé à la reprise d'anciennes prisons, notamment celle de Nantes ?

Enfin, 23 millions d'euros sont consacrés à la fusion des tribunaux de grande instance avec les tribunaux d'instance. A-t-on une idée de la manière dont ils seront utilisés ?

En tout cas, notre groupe votera les crédits de la mission « Justice ».

M. Marc Laménie. – Ces derniers mois, on a assisté à des mouvements sociaux au sein de l'administration pénitentiaire pour faire part du mécontentement général des personnels. Leurs revendications portaient parfois sur de petits équipements ou des travaux peu importants.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a raison de préciser qu'on ne construit pas un établissement pénitentiaire en quelques semaines. Mais a-t-on une idée du rythme de construction ?

Enfin, en tant que membre de la délégation aux droits des femmes, je m'aperçois que les crédits consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes sont très faibles. Certains crédits de cette mission y sont-ils dévolus ?

M. Emmanuel Capus. – Les Français ne connaissent pas les conditions de travail des magistrats et la manière dont est rendue la justice de notre pays. Par manque de greffiers, nombre de décisions pourraient être attaquées du jour au lendemain. Dans mon département, par exemple, nombre de décisions rendues par les juges aux affaires familiales sont nulles de fait puisqu'elles sont prises en l'absence d'un greffier. Il en est de même devant certaines chambres sociales, dont les décisions pourraient être déclarées nulles au moindre incident d'audience. Il faut donc sanctuariser et même augmenter les crédits de cette mission.

On observe une inégalité entre les territoires. Dans le ressort de la cour d'appel du Maine-et-Loire, on compte 7,6 magistrats pour 100 000 habitants, la moyenne nationale étant de 9,9, ce chiffre pouvant aller jusqu'à 14 dans certains départements du Sud.

Le projet de création de 7 000 places de prison d'ici à 2022 ne m'affole pas. Ce qu'il faut, c'est que l'État lance les constructions avant cette date.

M. Arnaud Bazin. – Monsieur le rapporteur spécial, vous nous avez dit que la problématique des ressources humaines était particulièrement importante en Île-de-France. Le ministère de la justice vous a-t-il fait part de sa volonté de remédier au manque de greffiers ? Ces créations de postes sont inscrites au budget, mais les postes ne sont pas pourvus par la suite. Un certain nombre de ceux qui sont affectés en région parisienne rejoignent leur région d'origine, le cas échéant, dès qu'ils le peuvent ; mais si les postes étaient pourvus en province,

alors ils resteraient plus longtemps en Île-de-France ! Ce qu'a dit notre collègue à l'instant s'applique aussi à l'Île-de-France.

Aujourd'hui, un certain nombre de maisons de la justice et du droit sont menacées de fermeture, faute de greffiers, alors qu'elles sont des postes avancés du ministère de la justice au sein des quartiers.

Enfin, la PJJ doit faire face à l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés délinquants. Ce phénomène se greffe sur la très forte augmentation du nombre des mineurs isolés étrangers dans notre pays. Or elle n'est pas en situation d'apporter des réponses, ce qui l'a conduite à se tourner vers les départements, dont ce n'est pas la compétence. Des crédits spécifiques sont-ils prévus ?

M. Pascal Savoldelli. – Il y a certes les crédits, mais il y a aussi leur ventilation. J'ai l'impression que les services judiciaires sont les parents pauvres de ce budget. Il faudrait procéder à des rattrapages salariaux et s'attaquer à la question de l'accès à la justice.

Les crédits consacrés à la PJJ sont d'un niveau indécent. On ne voit pas l'urgence de la situation.

Par ailleurs, quelle alternative à l'incarcération pour les courtes peines ? Je n'ai rien vu. Incarcérer certains individus pour une courte peine, c'est le meilleur moyen de les mettre dans le circuit des incivilités, de la délinquance, voire du grand banditisme.

Enfin, que dire de la création du tribunal criminel départemental ? La décentralisation du début des années 80 a été une avancée, mais il y a des limites à celle-ci. La justice est républicaine et ne doit pas être décentralisée.

Nous ne voterons pas les crédits de cette mission.

M. Michel Canévet. – Je me réjouis des créations de postes dans l'administration pénitentiaire.

Même si des progrès ont été réalisés, par exemple avec la dématérialisation des extraits de casier judiciaire, j'ai le sentiment d'un certain archaïsme dans le domaine numérique. Par exemple, la photocopie des pièces d'un procès coûte très cher et prend beaucoup de temps. J'ai bien noté que des actions étaient mises en œuvre dans ce domaine. Le rapporteur spécial a-t-il le sentiment qu'on va dans le bon sens et que les crédits permettront d'optimiser les moyens de la justice ? C'est à cette condition qu'on pourra conforter l'action des magistrats.

M. Victorin Lurel. – Les problèmes évoqués par certains collègues notamment au tribunal de Bobigny se posent dans des termes autrement plus « crispants » outre-mer. Je souhaiterais que le Sénat rende un rapport d'information sur l'état de la justice et de l'administration pénitentiaire dans les outre-mer.

Mme Belloubet a annoncé une programmation en septembre 2017 à hauteur de 245 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 10 millions d'euros pour d'autres projets. Je doute que cela soit suffisant pour rénover, étendre ou créer des prisons. Nous sommes confrontés à de vrais problèmes d'insécurité sans que des moyens soient mis en place. Et lorsqu'ils sont annoncés, ils ne sont jamais mis en œuvre.

En Guadeloupe, la prison de Basse-Terre, ancien couvent-hôpital, que j'ai qualifiée de honte de la République, date de 1672. La capacité d'accueil du centre pénitentiaire de Baie-Mahault devrait être accrue de plus de 100 places. On parle de construire une troisième prison, mais je ne suis pas sûr que cette promesse sera tenue, faute de moyens.

M. Jérôme Bascher. – Comment fixe-t-on les effectifs nécessaires ? Comment détermine-t-on les effectifs théoriques de chaque établissement ? Comment se fait le lien avec les effectifs budgétaires ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Philippe Dallier m'avait alerté sur la situation du tribunal de Bobigny. Une solution temporaire a été trouvée pour le remisage des archives. Des mesures d'accompagnement social sont engagées en particulier pour faciliter le logement des fonctionnaires nommés en région francilienne. Il faut noter aussi que le *turnover* y est important, ainsi que l'absentéisme. S'agissant de la question des locaux, une extension du bâtiment est à l'étude.

La garde des sceaux est particulièrement sensible à la carte judiciaire, sujet qu'a évoqué Roger Karoutchi. La réforme Dati a certes été critiquée, mais, hormis le cas emblématique de Tulle, la carte judiciaire n'a depuis lors pas été modifiée. La méthode Belloubet consiste à ne fermer aucun site de justice ; en revanche, l'organisation interne peut évoluer suivant les situations. C'est du moins ce que dit le Gouvernement.

Thierry Carcenac demande comment seront financées les 7 000 places. Les partenariats public-privé ne sont plus à l'ordre du jour. Le dernier cas correspond à la rénovation de la prison de la Santé. Les programmes de construction seront donc financés sur crédits budgétaires. En 2017, de nombreuses autorisations d'engagement ont été ouvertes, notamment pour les acquisitions foncières. Les crédits de paiement devront suivre. Enfin, en 2019, plus de 100 millions d'euros sont prévus pour la rénovation des établissements pénitentiaires, mais la liste d'attente est longue.

Marc Laménie a rappelé les mouvements sociaux qui ont eu lieu en début d'année. Une réflexion est en cours sur les primes qui pourraient être allouées aux personnels pour les fidéliser sur certains établissements présentant des difficultés. Des organisations syndicales doutent cependant de leur efficacité. Et il ne faut pas oublier les difficultés de recrutement que rencontre l'administration pénitentiaire.

La mission « Justice » n'identifie pas de crédits spécifiques pour financer des actions destinées à lutter contre les violences faites aux femmes.

Pour répondre à notre collègue Emmanuel Capus, il faut en effet s'inscrire dans la durée et sanctuariser les crédits. C'est d'ailleurs la volonté du Gouvernement. De même, je suis d'accord avec lui : il faut réellement anticiper la construction de ces 7 000 places. Les précédents gardes des sceaux ont tous souffert de ce manque d'anticipation, faute de crédits réellement affectés, chacun annonçant la création de milliers de places sans que celles-ci soient réellement financées.

La situation de l'Île-de-France au regard du manque de greffiers qu'a évoquée Arnaud Bazin est effectivement particulière. J'avais moi-même eu l'occasion de souligner que lorsqu'il existe un déséquilibre trop important entre le nombre de magistrats et le nombre de greffiers, la justice ne suit pas. En 2018, le taux de vacance des greffiers en juridiction est de l'ordre de 9 %.

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, la PJJ n'intervient qu'au niveau pénal. Plus largement, cette question s'inscrit dans le cadre des relations entre l'État et les départements.

Pascal Savoldelli a regretté que les services judiciaires soient les parents pauvres de cette mission et fondé le refus de son groupe de voter ces crédits sur l'absence de moyens accordés à la PJJ. Sur la question de l'alternative aux courtes peines, je le renvoie vers les débats récents avec nos collègues de la commission des lois sur le projet de réforme. Enfin, les tribunaux criminels départementaux seront gérés par l'État.

La transformation numérique qu'a évoquée Michel Canévet pose notamment la question de la dématérialisation de la chaîne pénale. Depuis quelque temps, on assiste à une vraie prise en compte de ces aspects informatiques et numériques par le ministère. C'est une des clés pour redéployer des postes et permettre une meilleure accessibilité de la justice sur l'ensemble du territoire.

Je m'engage à publier dans mon rapport les informations dont je dispose sur la situation dans les outre-mer.

Enfin, concernant la remarque de Jérôme Bascher sur les effectifs théoriques et les effectifs réels, le logiciel « outilgreffe » doit aider à mieux calculer, en fonction de la taille de la juridiction, le nombre des emplois qui doivent y être affectés. Mais une fois déterminé, rien ne garantit que les postes soient effectivement pourvus.

Pour conclure, j'indique que nous avons visité le nouveau palais de justice de Paris. Sur place, on croit davantage à la justice du XXI^e siècle.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Justice ».

La réunion est close à 11 h 50.

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

Mardi 23 octobre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

**Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à
sanctionner leurs auteurs – Examen des amendements au texte de la
commission**

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Au regard de nos travaux de la semaine passée, je vous propose d'améliorer le texte de la commission par trois amendements de coordination.

Article 2

L'amendement de coordination n° 21 est adopté.

Article 3

L'amendement de coordination n° 22 est adopté.

Article 8

L'amendement de coordination n° 23 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 2 et 9 rect. suppriment l'article 1^{er}, qui permet au préfet de diligenter, à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique, un contrôle des effets personnels des passants. Ils sont contraires à la position de la commission ; j'y suis en conséquence défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2 et 9 rect.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement n° 1 autorise la participation des agents de police municipale aux contrôles effectués au sein et aux abords d'une manifestation. Il a déjà été rejeté par notre commission. J'en demande le retrait ou, à défaut, y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 3 et 10 rect. suppriment l'article 2, qui crée une interdiction administrative individuelle de manifester. Ils sont contraires à la position de notre commission, qui a encadré le dispositif en le dotant de garanties supplémentaires. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Nous en avons effectivement délibéré la semaine passée.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 3 et 10 rect.

Article 3

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 4 et 11 rect. suppriment l'article 3, qui autorise la création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction individuelle de manifester. J'y suis défavorable, dans la mesure où ils sont contraires à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 4 et 11 rect.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement n^o 12 rect. prévoit un contrôle du fichier prévu à l'article 3 par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). En application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ce fichier sera soumis, comme l'ensemble des traitements de données à caractère personnel, à un contrôle *a posteriori* de la CNIL. Dès lors, l'introduction dans la loi d'un nouveau fondement à ce contrôle serait source de confusion. En outre, il ne paraît pas opportun de confier en la matière un rôle à la CNCTR, qui n'est compétente que pour le contrôle *a priori* et *a posteriori* des techniques de renseignement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 12 rect.

Article 4

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 5 et 13 rect. suppriment l'article 4 créant un délit de dissimulation du visage dans une manifestation. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 5 et 13 rect.

Article 5

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 6, 14 rect., 16 et 18 suppriment l'article 5, qui élargit le champ des incriminations relatives au port d'armes dans une manifestation. Nous avons encadré le dispositif par des garanties supplémentaires, je suis donc défavorable à sa suppression.

M. Philippe Bas, président. – Sommes-nous assurés de l’objectivité de la définition du port d’armes par destination ?

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Nous nous sommes fondés sur la jurisprudence.

M. Philippe Bas, président. – Il n’y aura donc pas de difficulté d’interprétation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si, toujours !

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Il reviendra au juge de trancher.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 6, 14 rect., 16 et 18.

Article 6

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 7, 15 rect., 17 et 19 suppriment l’article 6 relatif aux peines complémentaires d’interdiction de manifester et d’interdiction de séjour. J’y suis défavorable, car ils sont contraires à la position de notre commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 7, 15 rect., 17 et 19.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Je suis, en revanche, favorable à l’amendement n^o 20, qui apporte des précisions à l’obligation de pointage. Je comprends, en effet, la volonté des auteurs d’insister sur l’exigence du principe constitutionnel de proportionnalité en matière pénale, dès lors que se trouve en cause la liberté de manifester.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 20.

Article 8

Mme Catherine Troendlé. – L’amendement n^o 8 supprime l’article 8 relatif à l’application de la proposition de loi en Outre-mer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 8.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N ^o	Avis de la commission
Article 2 Création d’une interdiction administrative individuelle de manifester		
Mme TROENDLÉ, rapporteur	21	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester		
Mme TROENDLÉ, rapporteur	22	Adopté
Article 8 Application en outre-mer		
Mme TROENDLÉ, rapporteur	23	Adopté

La commission adopte les avis suivants sur les amendements de séance déposés sur la proposition de loi :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Instauration de périmètres de contrôle lors des manifestations		
M. DURAIN	2	Défavorable
Mme ASSASSI	9 rect.	Défavorable
M. GRAND	1	Demande de retrait
Article 2 Création d'une interdiction administrative individuelle de manifester		
M. DURAIN	3	Défavorable
Mme ASSASSI	10 rect.	Défavorable
Article 3 Création d'un fichier répertoriant les mesures d'interdiction administrative et judiciaire de manifester		
M. DURAIN	4	Défavorable
Mme ASSASSI	11 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	12 rect.	Défavorable
Article 4 Délit de dissimulation du visage dans une manifestation		
M. DURAIN	5	Défavorable
Mme ASSASSI	13 rect.	Défavorable
Article 5 Sanction du port d'arme et du jet de projectile lors d'une manifestation		
M. DURAIN	6	Défavorable
Mme ASSASSI	14 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	16	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	18	Défavorable
Article 6 Peine complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique et élargissement des peines complémentaires applicables aux délits de participation délictueuse à une manifestation		
M. DURAIN	7	Défavorable
Mme ASSASSI	15 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	17	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	19	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	20	Favorable
Article 8 Application en outre-mer		
M. DURAIN	8	Défavorable

Proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites – Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – La semaine passée, la position de notre commission a consisté à proposer un vote conforme du Sénat sur la proposition de loi relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites telle que modifiée par l'Assemblée nationale.

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 3 rétablit l'exemption des obligations du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne comprenant aucune commune de plus de 5 000 habitants. Il prévoit, en outre, que ledit schéma ne puisse imposer la création de nouvelles aires d'accueil que si le taux d'occupation des aires existantes est au moins égal à un seuil fixé par décret. Sur le fond, il est difficile d'y être défavorable car ces dispositions figuraient dans le texte initial du Sénat, mais je vous rappelle que nous souhaitons une adoption conforme. En conséquence, je demande le retrait de l'amendement et, à défaut, y serai défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je n'ai déposé qu'un amendement dans la perspective de la séance publique, afin d'attirer l'attention du Sénat sur les deux points que vous avez mentionnés. Si nous ne revenons pas à la rédaction initiale de la proposition de loi, le texte s'inscrira dans l'esprit de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) consistant à transférer le maximum de compétences au

niveau intercommunal. Alors que la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite Besson, exclut les communes de 5 000 habitants et moins des obligations du schéma départemental, la proposition de loi les y astreint dès lors qu'elles appartiennent à un EPCI, même si celui-ci ne comprend aucune commune de plus de 5 000 habitants. Cela revient à leur imposer de disposer d'aires d'accueil pour les gens du voyage. Quant à la seconde disposition de mon amendement, elle relève du bon sens : pourquoi imposer la création d'aires supplémentaires lorsque les capacités d'accueil sont suffisantes ? Si le Gouvernement souhaite transférer de nouvelles charges aux communes, qu'il le fasse mais que le Sénat n'en soit pas responsable !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – La loi Besson prévoit effectivement que seules les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage. La proposition de loi ne revient pas sur ce point.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les communes de 5 000 habitants et moins appartenant à un EPCI ne seront plus exemptées !

M. Philippe Bas, président. – Je considère, pour ma part, que les EPCI de grande taille devraient se charger des questions d'importance, laissant à l'échelon de proximité la gestion des sujets du quotidien. Ils souffrent en effet de ne pouvoir maintenir leur cohésion lorsque trop de compétences leur sont confiées. Croyez bien que si nous avions espoir de pouvoir négocier avec l'Assemblée nationale, nous aurions donné un avis favorable à cet amendement. Hélas, malgré les insuffisances du texte voté par nos collègues députés, nous nous trouvons dans l'obligation de sauver ce qui peut l'être en adoptant le texte sans modification. Comme pour la loi NOTRe, où nous avons par exemple réussi à sauver les départements, il convient ici de suivre un raisonnement politique pragmatique...

M. Jean-Luc Fichet. – Certes, la proposition de loi crée une nouvelle obligation pour les communes de 5 000 habitants et moins.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Non.

M. Jean-Luc Fichet. – Néanmoins, dans la mesure où le texte vise à apaiser les relations entre les collectivités territoriales et les gens du voyage, et afin de préserver les chances d'un vote conforme, je suis défavorable à l'amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous aurons le débat en séance publique.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 10 prévoit que le schéma départemental détermine la répartition des charges financières nécessaires à la réalisation des aires permanentes d'accueil et des aires de grand passage entre les communes et les EPCI. Notre commission a, pour mémoire, précisé que la compétence des EPCI à fiscalité propre s'étendait à la création des aires. Afin que la proposition de loi soit adoptée conforme, je propose de demander le retrait de l'amendement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je vous invite à déclarer irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution l'amendement n° 2, qui prévoit l'information préalable du maire en cas de stationnement sur une aire d'accueil. En effet, l'article 3 – qui comprend des dispositions du même ordre – a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. L'amendement est donc contraire à la règle dite de l'entonnoir.

L'amendement n° 2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 4 rectifié prévoit que les emplacements en aire permanente d'accueil soient comptabilisés comme logements locatifs sociaux. Le Sénat, avec l'avis favorable de notre commission, avait adopté cette disposition à l'initiative de notre collègue Dominique Estrosi-Sassone. Néanmoins, nous ne souhaitons pas relancer la navette en modifiant le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Du reste, bien qu'il s'agisse d'une disposition de bon sens, un amendement proche a été rejeté lors de la discussion du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, si nous amendons ce texte, il ne verra jamais le jour. Pour autant, je ne le défendrai jamais comme une avancée suffisante. Il fallait évidemment des mesures plus rigoureuses !

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5 (suppression maintenue)

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 5 rectifié rétablit l'article 5 de la proposition de loi relatif à la procédure d'évacuation d'office des campements illicites. Pour les raisons précédemment évoquées, j'en demande le retrait et, à défaut, y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 1 étend la définition du délit d'entrave volontaire à la circulation. Or l'article 6 de la proposition de loi concerne exclusivement le délit d'occupation illicite et en réunion d'un terrain. Je vous invite donc à déclarer l'amendement irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de la règle dite de l'entonnoir.

L'amendement n° 1 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié réintroduit la possibilité, lors d'une occupation illicite et en réunion d'un terrain, de transférer les véhicules sur une aire d'accueil située dans le département. Bien que j'approuve cette disposition, je demande le retrait de l'amendement et, à défaut, y serai défavorable.

M. Loïc Hervé. – Je tenais à cette mesure, mais je soutiens la commission dans son choix d’adopter le texte sans modification. Nous aurons néanmoins le débat dans l’Hémicycle et pourrons à nouveau proposer cette disposition dans d’autres véhicules législatifs. L’adoption de la présente proposition de loi constitue déjà la concrétisation de l’appel des élus au Gouvernement s’agissant des conditions d’accueil des gens du voyage.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 6 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements n° 9 rectifié, 8 rectifié et 7 rectifié maintiennent, pendant une certaine durée, la possibilité de poursuivre en justice les occupants illicites d’un terrain, même lorsqu’une commune n’est plus en conformité avec ses obligations d’accueil des gens du voyage. Je ne suis pas convaincue de leur utilité. En effet, la loi Besson prévoit d’ores et déjà un délai de deux ans pour que les communes se mettent en conformité en cas de révision, délai pouvant être prorogé sur demande si la commune manifeste la volonté de se conformer à ses obligations.

La commission demande le retrait des amendements n° 9 rectifié, 8 rectifié et 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission adopte les avis suivants sur les amendements de séance déposés sur la proposition de loi :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Contenu et mise en œuvre du schéma départemental d’accueil des gens du voyage		
M. COLLOMBAT	3	Demande de retrait
M. SAURY	10	Demande de retrait
M. CHAIZE	2	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat
Mme NOËL	4 rect.	Demande de retrait
Article 5 (Suppression maintenue) Évacuation des campements illicites		
Mme NOËL	5 rect.	Demande de retrait
Article 6 Renforcement des sanctions pénales en cas d’occupation d’un terrain en réunion et sans titre		
M. VIAL	1	Irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 6, du Règlement du Sénat
Mme NOËL	6 rect.	Demande de retrait
Mme NOËL	9 rect.	Demande de retrait
Mme NOËL	8 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme NOËL	7 rect.	Demande de retrait

La réunion est close à 9 h 30.

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Proposition de loi relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours - Procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François Pillet, président. – Le 26 juin 2018, Mme Catherine Troendlé et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de loi relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Lors de sa réunion du 25 septembre, la Conférence des présidents a décidé que cette proposition de loi serait intégralement examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en vertu de laquelle le droit d'amendement s'exerce, sauf exceptions, uniquement en commission.

Elle a fixé au mercredi 24 octobre la date de réunion de la commission, au lundi 22 octobre à midi le délai limite de dépôt des amendements et au mardi 30 octobre à 14 h 30 la date et l'heure des explications de vote et du vote en séance sur le texte de la commission.

Le 5 octobre, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen de ce texte, marquant ainsi son soutien à l'initiative prise par Mme Troendlé.

La réunion est ouverte à l'ensemble des sénateurs – seuls les membres de la commission des lois prenant part aux votes – et au public. Elle fait l'objet d'une captation audiovisuelle diffusée en direct et en vidéo à la demande sur le site Internet du Sénat.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Catherine Troendlé, auteur de la proposition de loi. – Participant de longue date aux différentes instances de la sécurité civile, notamment à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, dont je suis membre depuis 2011 et vice-présidente depuis 2015, j'ai pu recueillir les demandes récurrentes des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS). Ils souhaitent être représentés au conseil d'administration de leur SDIS.

Ceux que l'on nomme les « PATS » dans le jargon de la sécurité civile sont les agents qui, au sein des SDIS, ne sont pas sapeurs-pompier professionnels et qui sont très

majoritairement des fonctionnaires territoriaux des catégories A, B et C – les sapeurs-pompier professionnels formant une catégorie spécifique de fonctionnaires territoriaux.

Il y avait, en 2016, 11 200 PATS, un effectif important à côté des 41 000 sapeurs-pompier professionnels. Leurs tâches sont centrales, essentiellement dans des fonctions « support » : participation à la gestion des ressources humaines ou des affaires financières, missions juridiques et, pour les personnels des filières techniques, maintenance en condition opérationnelle des véhicules et matériels, un enjeu majeur pour les capacités opérationnelles des SDIS. C'est parfois la vie des sapeurs-pompier qui en dépend !

Or, malgré leur rôle central et leur nombre important, les PATS ne sont pas représentés au sein des conseils d'administration des SDIS, à l'inverse des sapeurs-pompier volontaires et professionnels qui comptent respectivement deux représentants dotés d'une voix consultative. Je propose de réparer cette injustice afin que les PATS disposent, eux aussi, d'un représentant au conseil d'administration, avec voix consultative. C'est aussi le souhait de l'Assemblée des départements de France, que j'avais consultée.

L'article unique de ma proposition de loi prévoit que les fonctionnaires territoriaux n'ayant pas la qualité de sapeur-pompier professionnel désignent un représentant doté d'une voix consultative au conseil d'administration, au même titre que les représentants des sapeurs-pompier professionnels et volontaires. Désormais au nombre de cinq, ces représentants accompagneraient le directeur, le médecin chef du SDIS et le président de l'Union départementale des sapeurs-pompier, qui disposent également d'une voix consultative.

Le rapporteur Loïc Hervé souhaite accroître encore l'intégration des PATS au sein des SDIS en les dotant de représentants à la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS). Leur représentant au conseil d'administration serait issu de ces élus. Je me félicite de cette proposition, la reconnaissance des PATS en serait améliorée.

Chers collègues, je compte sur vous pour adopter cette proposition de loi très attendue !

M. Philippe Bas, en remplacement de M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je salue la présence du ministre pour cette procédure de législation en commission – une originalité du Sénat, d'abord testée à titre expérimental, puis consolidée l'an dernier. Elle s'applique à des textes qui ne font pas l'objet de controverses majeures et qui suscitent un travail approfondi, néanmoins accéléré. Catherine Troendlé connaît parfaitement le sujet. Loïc Hervé est lui aussi très engagé dans le soutien aux SDIS, il s'est beaucoup investi dans son travail de rapporteur, mais il ne pouvait pas être avec nous aujourd'hui, or la date d'une réunion de commission pour la législation en commission est fixée en conférence des présidents et ne peut être déplacée. Je le remplace donc dans ses fonctions.

Tout a été dit ou presque par Catherine Troendlé. La question d'aujourd'hui n'est en rien secondaire. Sans les 11 000 PATS, les SDIS ne pourraient fonctionner. Les personnels administratifs et techniques ont parfois la vie de leurs collègues entre leurs mains ! Or ils ne sont pas représentés au conseil d'administration des SDIS : c'est une injustice mais aussi une faiblesse du point de vue de la cohésion et de l'efficacité de ces services.

Lors des auditions conduites par Loïc Hervé, l'initiative de notre collègue Catherine Troendlé a été unanimement saluée par les organisations syndicales, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, l'Assemblée des départements de France, la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, l'Association nationale des directeurs de SDIS.

Je remercie le Gouvernement d'avoir engagé la procédure accélérée : une fois n'est pas coutume, nous en sommes satisfaits. Car c'est le gage que le texte sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, et qu'il ira à son terme.

Loïc Hervé partage tous les objectifs de la proposition de loi et a fait des propositions complémentaires, approuvées par Mme Troendlé. Il suggère que les PATS soient également représentés au sein de la CATSIS, qui est consultée sur toutes les questions d'ordre technique et opérationnel, l'organisation concrète des services. Le nombre de leurs représentants au sein de cette commission serait fixé par voie réglementaire. Il pourrait s'élever à deux : M. le ministre nous confirmera si telle est bien son intention.

Au conseil d'administration, les PATS disposeraient d'un représentant, avec voix consultative, contre deux pour les sapeurs-pompiers professionnels, ce qui semble satisfaisant. Ce représentant serait désigné parmi les représentants élus qui siègeraient à la CATSIS – la proposition de loi prévoyait une élection directe. Cette homothétie entre les deux catégories serait bienvenue. L'amendement de notre rapporteur en ce sens rejoint une préoccupation également exprimée par le groupe socialiste et républicain dans l'un de ses deux amendements.

M. François Pillet, président. – Je souhaite la bienvenue au nouveau ministre M. Laurent Nunez : à titre personnel, je suis heureux d'accueillir ici un Berrichon !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Tout le monde n'a pas la chance d'être normand...

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur. – Je suis très attaché à mes origines berrichonnes et vous remercie de votre accueil.

Aux termes de l'article L. 1424-24 du code général des collectivités territoriales, le SDIS est administré par un conseil d'administration où siègent des représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui exercent la compétence secours et lutte contre l'incendie, avec voix délibérative. Y siègent aussi, avec voix consultative, le directeur départemental du SDIS, le médecin chef du service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers, un sapeur-pompier professionnel officier et un non officier, un sapeur-pompier volontaire officier et un non officier, ainsi que le président de l'Union départementale des sapeurs-pompiers.

En 2017, on comptait 11 217 PATS soit 21,7 % des personnels salariés des SDIS. Ils sont aujourd'hui représentés au comité technique lorsqu'il existe, et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Ils assument un rôle majeur dans les fonctions support et de préparation des opérations ; ils contribuent donc pleinement aux missions opérationnelles et au maintien en condition opérationnelle du matériel. Ils seront mieux reconnus s'ils peuvent demain faire entendre leur voix au conseil d'administration, car actuellement ils en sont exclus – ils le sont aussi des CATSIS qui sont pourtant consultées sur les questions techniques et opérationnelles intéressant les SDIS.

Les représentants des sapeurs-pompiers au conseil d'administration sont désignés en qualité d'élus à la CATSIS : je suis donc favorable à l'amendement du rapporteur, qui prévoit la même architecture pour les PATS, et qui simplifie la mise en œuvre réglementaire de la mesure. Le Gouvernement est ainsi favorable à cette initiative et souhaite que cette proposition de loi soit adoptée dans les meilleurs délais.

Mme Brigitte Lherbier. – C'est un texte nécessaire et intéressant. Je veux dire ici un mot de la coordination indispensable entre police municipale, police nationale et SDIS. À Tourcoing, tous les vendredis se réunit la cellule de veille qui associe ces services ainsi que les établissements scolaires, afin de passer en revue les événements et manifestations à venir. Des sapeurs-pompiers, experts de l'évacuation, du confinement ont participé à la pédagogie dans les écoles, après les attentats.

Mme Catherine Di Folco. – Je salue l'initiative de Catherine Troendlé et les ajouts du rapporteur. Dans le Rhône, nous avons un service départemental-métropolitain d'incendie et de secours. J'espère qu'une mention sera ajoutée au cours de la navette, pour prévoir l'application de ces mesures à notre SDMIS.

M. Patrick Kanner. – Je fus président du SDIS du département du Nord, qui compte 7 000 collaborateurs. Je garde un souvenir ému du poids des SDIS sur le budget départemental. Le transfert de la compétence au niveau départemental a en effet conduit à donner à ce service public des moyens opérationnels de qualité : les sapeurs-pompiers ont une force de conviction – pour ne pas dire plus – auprès des élus qui leur garantissent les meilleurs véhicules, les plus beaux locaux... C'est que leur mission est particulièrement noble, ils protègent leurs concitoyens. C'est cher mais c'est utile.

Reste la question de l'équilibre des pouvoirs au sein des SDIS : les départements paient, mais l'État commande. Comme président du conseil général du Nord, j'ai toujours défendu le retour du bloc de compétence sûreté et sécurité dans le giron de l'État, car il s'agit d'une mission régaliennne. Les services de santé dans les écoles, en revanche, seraient mieux gérés au niveau départemental...

Quoi qu'il en soit, le groupe socialiste et républicain votera la proposition de loi de Mme Troendlé, enrichie par le rapporteur.

M. Jean-Luc Fichet. – Je salue cette initiative car les PATS n'ont pas toujours eu une place reconnue. Après la grande réforme de 1996, on leur a confié des postes auparavant occupés par des pompiers : ils n'étaient donc pas les bienvenus. Il me semble néanmoins judicieux de conserver des postes administratifs pour la reconversion de pompiers qui ne peuvent plus assurer de missions opérationnelles. En sens inverse, des postes encore occupés par des pompiers pourraient être transférés à des PATS, afin de renforcer la capacité d'intervention. Certains gradés ont fait tout leur parcours dans des fonctions administratives, alors qu'ils seraient utiles sur le terrain...

Mme Nathalie Delattre. – Cette reconnaissance des PATS est bienvenue.

Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne reclasse l'activité des sapeurs-pompiers volontaires en travail professionnel. Cela pourrait menacer notre modèle : monsieur le ministre, avez-vous pris connaissance du dossier ? Votre prédécesseur faisait fi de cette jurisprudence...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne doute pas que cette proposition de loi, de bon sens, fasse l'unanimité mais, puisque certains collègues ont abordé des points moins consensuels, j'en ajouterai un : le rôle de plus en plus important des sapeurs-pompiers dans le secours à personne, qui relève en principe du ministère de la santé. Un rapport que Mme Troendlé et moi-même avons rédigé en 2016 sur la question, hélas livré depuis, comme disait Marx, à la critique rongeuse des souris, dénonçait le coût de cette dérive et son impact sur l'organisation des services. Il serait temps de traiter ce problème fondamental.

Mme Françoise Gatel. – Cette proposition de loi, pertinente, est très attendue et fait consensus. Il est important de conjuguer sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, non seulement pour des raisons matérielles de coût, mais aussi et surtout parce que l'engagement des pompiers est un remarquable engagement citoyen, qui met en exergue les valeurs de notre République. Le secours aux personnes, coûteux en temps d'intervention, nous oblige à remettre en cause la définition de la fonction de pompier. La conception de la décentralisation – dont vous n'êtes nullement coupable, monsieur le ministre – qui consiste à faire financer des politiques publiques par les collectivités territoriales tout en conservant le pouvoir de décision à l'État est réductrice et inefficace. Les sapeurs-pompiers relèvent-ils d'une compétence régalienne ? Oui, si l'on conserve l'efficacité et la proximité. Mais il serait pertinent que les départements, s'ils portent une compétence, puissent l'exercer, en définissant eux-mêmes la configuration des moyens dont ils ont besoin.

M. Jean Louis Masson. – Cette proposition de loi est très pertinente, et je m'y associe. J'ai été très réticent lors de la création des SDIS, qui ajoutent une couche au millefeuille territorial, alors qu'il faudrait les incorporer aux compétences d'une collectivité. Quant à la problématique du secours aux personnes, elle nous renvoie à celle des carences du SAMU : nos concitoyens téléphonent aux pompiers quand le SAMU ne fonctionne pas. Il est vrai qu'il y a aussi des abus, qui obèrent notre capacité de secours aux personnes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Puisque nous sommes arrivés à un débat plus général, je souhaite profiter de votre venue, monsieur le ministre, pour attirer l'attention sur les agressions dont sont victimes les sapeurs-pompiers lorsqu'ils interviennent : caillassages, atteintes aux matériels, voire aux personnes. Ces actes sont odieux, inadmissibles, et la République dans son ensemble doit les dénoncer, les condamner et les sanctionner, tant ils heurtent l'humanité : comment peut-on porter atteinte à ceux qui viennent porter secours ? L'unité de tous les responsables sur ce point est indispensable.

M. Alain Marc. – Millefeuille administratif ? Souvent, le fait que l'État commande donne de bons résultats. Dans l'Aude, par exemple, comment coordonner les secours si c'est au président du conseil départemental de gérer ? Je préfère que ce rôle revienne à l'État. Dans les milieux ruraux et hyper-ruraux, le secours aux personnes pose problème : la diminution du nombre d'hôpitaux et l'élargissement des secteurs de garde, qu'on observe dans l'Aveyron, met encore davantage en danger les populations très isolées. Dans ce contexte, quel sera le rôle des sapeurs-pompiers, essentiellement volontaires ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – L'application de la réforme au département du Rhône est prévue par l'amendement du rapporteur COM-3 rectifié. Comme je l'ai indiqué hier en réponse à une question orale sans débat, nous prendrons une initiative européenne pour maintenir le statut de sapeur-pompier volontaire dans le dispositif de sécurité civile. Certes, le secours aux personnes pèse lourdement sur l'activité de nos SDIS, puisqu'il représente près de 80 % des interventions. Nous attendons la restitution d'un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales

sur cette question. Comme vous l'avez indiqué, il faut une vision globale de la chaîne de secours.

Vous avez évoqué l'importance de la sécurité des sapeurs-pompiers pendant leurs interventions. Récemment, une agression particulièrement grave a eu lieu à Villeneuve-Saint-Georges, qui a causé le décès du sapeur-pompier, Geoffroy Henry. Le ministre de l'intérieur a rappelé à l'ensemble des préfets que, dans chaque département, une convention doit être passée entre le SDIS, les groupements de gendarmerie et les directions départementales de la sécurité publique pour prévoir des cadres d'intervention spécifiques. Des protocoles d'intervention ciblent les secteurs sensibles. Ces conventions fonctionnent bien. En tous cas, après le drame de Villeneuve-Saint-Georges, le ministre a demandé à l'ensemble des préfets de veiller à la correcte application de ces conventions, d'ailleurs saluées par les professionnels. Quant à la répartition des compétences entre l'État et les conseils départementaux, il me semble que le préfet du département doit conserver une capacité opérationnelle pleine et entière, puisque c'est lui qui assume la responsabilité vis-à-vis de nos concitoyens.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mme Delattre a soulevé un problème juridique important, qui inquiète les sapeurs-pompiers et mérite un examen approfondi. Mme Di Folco a évoqué le cas du département du Rhône, auquel M. Buffet est également très attentif ; justement, l'amendement de M. Hervé, que je vais vous présenter, prend en compte la spécificité de ce département. Quant à l'augmentation de la charge des départements, elle est réelle et ne s'est pas faite de propos délibéré, mais par glissements. On parle des sapeurs-pompiers comme des soldats du feu alors que, de plus en plus, ils sont devenus des soldats de la santé, de l'urgence sanitaire, à cause du repli de l'hôpital public. Or, la prise en charge par l'État des interventions de nature sanitaire des sapeurs-pompiers se fait très en-dessous de leur coût, comme cela a été mis en évidence par l'excellent rapport de Mme Troendlé et M. Collombat. Cette question, non résolue, inquiète beaucoup notre commission des lois, monsieur le ministre. Je me permets d'y insister, car nous assistons à un véritable transfert de charges vers les conseils départementaux, qui ne sont pas des vaches à lait ! Les départements s'épuisent dans le financement de ces missions, qui leur sont imposées. Heureusement que les sapeurs-pompiers sont là ! Ils sont souvent bien seuls sur le terrain pour faire face à l'urgence sanitaire.

Il est exact que beaucoup de sapeurs-pompiers exercent en réalité des fonctions administratives et techniques. Chaque SDIS doit réfléchir à la meilleure répartition des tâches car, parfois, ces sapeurs-pompiers qui pourraient être réaffectés sur le terrain. Il est donc de l'intérêt du service lui-même que toutes les catégories de personnels soient bien représentées car cela permettra un débat très utile sur le bon emploi des effectifs.

Les agressions que subissent tous les porteurs d'uniformes – comme si le fait d'exercer une autorité sur les citoyens était en soi une forme d'agression, à laquelle il faudrait répondre par la violence – constituent un phénomène de société très préoccupant. Les sapeurs-pompiers, qui font les frais de cette attitude, doivent être mieux protégés. Je salue sur ce point l'initiative de M. Decool : à son initiative, la loi du 3 août dernier autorise notamment les pompiers et les policiers municipaux à porter une caméra mobile, dont l'expérience montre que le déclenchement fait généralement redescendre les conditions de température et de pression en cours d'intervention. Notre commission des lois est très attentive à ce problème, monsieur le ministre, et toute initiative du Gouvernement pour renforcer la sécurité de nos sapeurs-pompiers sera la bienvenue. Nous continuerons nous aussi à réfléchir à la possibilité de nouvelles actions dans ce domaine.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. François Pillet, président. – L'amendement COM-3 rectifié, qui réécrit cet article, nous a déjà été présenté par le rapporteur. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Favorable.

L'amendement COM-3 rectifié est adopté. L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission. L'amendement COM-1 rectifié ter devient sans objet.

Article additionnel après l'article unique

M. François Pillet, président. – L'amendement COM-2 rectifié *bis*, présenté par le groupe socialiste et républicain, insère un article additionnel après l'article unique.

M. Patrick Kanner. – Son objectif n'est pas, bien sûr, de créer une quatrième fonction publique, mais de reconnaître les PATS en les intégrant dans le corps des sapeurs-pompier. Nous mesurons les obstacles techniques, mais c'est une manière d'aller jusqu'au bout de notre démarche.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je me sens très humble devant un amendement aussi ambitieux ! Les PATS sont des fonctionnaires, auxquels est applicable le droit commun de la fonction publique territoriale. Moralement, c'est une très bonne idée de porter tous les membres des SDIS à une égale dignité, car il est toujours bon que les mêmes règles soient applicables à tous. Cela dit, des écarts de situations peuvent exister. Il faudrait faire un inventaire très précis des difficultés techniques à résoudre pour arriver au résultat souhaité. Je ne suis nullement hostile à votre idée, mais je me sens insuffisamment éclairé sur l'ampleur du travail à accomplir pour regrouper sous un même statut les personnels des SDIS. Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. – Mon avis rejoint celui du rapporteur. Le code général des collectivités territoriales définit le corps départemental des sapeurs-pompier comme étant composé de sapeurs-pompier professionnels et volontaires servant dans les SDIS, et les spécificités du métier justifient l'existence d'un corps particulier, qui ne peut être élargi aux PATS – auxquels, justement, la proposition de loi accorde une place légitime et entière au sein des instances de concertation. Avis défavorable, donc.

M. Patrick Kanner. – En somme, nous avons politiquement raison et juridiquement tort ! Nous comprenons que notre démarche ne peut pas aboutir en l'état actuel du droit, et retirons cet amendement.

L'amendement COM-2 rectifié bis est retiré.

Mme Catherine Troendlé, auteur de la proposition de loi. – D'aucuns pourront considérer que c'est un texte *a minima*, mais j'ai pour habitude, sur ce sujet, d'avancer à petits pas, et de consolider chaque avancée. Le rapport que j'ai rédigé en 2016 avec M. Collombat loue l'efficacité des plateformes communes. D'ailleurs, le Président de la République a annoncé l'année dernière qu'il souhaitait les développer rapidement. Ces plateformes réunissent déjà les ambulanciers, le SAMU, le service mobile d'urgence et de réanimation

(SMUR), les pompiers, et fonctionnent très bien. Y ajouter les forces de l'ordre apporterait une réponse aux violences auxquelles sont exposés les sapeurs-pompiers.

Vous avez évoqué la compensation des carences ambulancières. Le sujet ne date pas d'hier ! Un rapport, en 2008, a débouché sur un référentiel, mis en œuvre à l'époque par Mme Bachelot, ministre de la santé. La compensation financière avait été fixée à 208 euros – elle est aujourd'hui de 115 euros, alors que le coût réel de l'intervention est en moyenne de 380 euros. Il faut donc un effort supplémentaire pour aboutir à une prise en charge au coût réel.

Enfin, 252 sénateurs ont co-signé une motion que j'ai déposée avec M. Cigolotti, à l'attention de la Commission européenne et de M. Juncker, pour appeler à une directive spécifique aux forces de sécurité et de secours d'urgence. Nous l'avons mise en avant dans le rapport que nous avons transmis en mai sur le statut du sapeur-pompier volontaire. Pour l'instant, aucune réaction du Gouvernement ni du Président de la République... J'ai donc pris rendez-vous avec Mme Thyssen, la Commissaire européenne en charge de l'emploi, mais je sais que je n'y arriverai pas toute seule ! Il serait bon que le Président de la République prenne ce sujet à bras le corps.

La commission adopte la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

M. François Pillet, président. – Je salue cette belle unanimité.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	3 rect.	Présence de représentants des PATS à la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours dont serait issu leur représentant au conseil d'administration	Adopté
M. KANNER	1 rect. ter	Présence de représentants des PATS à la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article unique			
M. KANNER	2 rect. bis	Inclusion des personnels administratifs techniques et spécialisés dans le corps départemental des sapeurs-pompiers	Retiré

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

La réunion, suspendue à 9 h 35, est reprise à 9 h 50.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Mission d'information sur le vote électronique - Examen du rapport d'information

M. Philippe Bas, président. – La décision du Gouvernement d'abandonner, pour les élections législatives de 2017, le vote par Internet pour les Français de l'étranger, pourtant prévu par les textes et déjà utilisé en 2012, constitue le point de départ des travaux de nos deux rapporteurs, Mme Jacky Deromedi et M. Yves Détraigne. Le risque que la plateforme de vote soit piratée était alors présenté comme la raison de cet abandon. Il nous avait paru regrettable de devoir accepter, sur des arguments informatiques, une telle régression de l'expression démocratique de nos compatriotes expatriés !

Hélas, le Gouvernement ne semble pas avoir recherché depuis une issue à cette difficulté : il n'a présenté, lors de la dernière réunion de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), ni calendrier, ni solution technique. Il s'agit pourtant d'une question d'égalité des citoyens devant le suffrage ! Je souhaite que le rapport d'information constitue le point de départ d'une démarche affirmée du Sénat en faveur de ce principe démocratique incontournable.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Le vote électronique recouvre deux dispositifs distincts : les machines à voter, utilisées par une minorité de communes pour l'ensemble des élections politiques, et le vote par Internet, ouvert à nos compatriotes établis hors de France pour les élections législatives et consulaires. Notre commission a déjà examiné ces dispositifs en 2014, sur le rapport de notre collègue Antoine Lefèvre et de notre ancien collègue Alain Anziani.

Les actuelles machines à voter sont proches de l'obsolescence, le moratoire de 2008 ayant ralenti les efforts de modernisation. Les communes utilisatrices craignent désormais l'abandon d'appareils qui leur donnent entière satisfaction. Par ailleurs, le recours au vote par Internet a été supprimé pour les dernières élections législatives, au détriment de nos compatriotes de l'étranger qui ont souvent dû parcourir de nombreux kilomètres pour se rendre dans un bureau de vote. À l'issue de nos travaux, nous avons acquis la conviction qu'il convient de conforter et de sécuriser ces deux dispositifs.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La France fêtera prochainement les cinquante ans de l'introduction des machines à voter dans son droit électoral. Le recours à ces appareils est une faculté pour les communes de plus de 3 500 habitants, sous réserve de l'accord du préfet. Il demeure toutefois résiduel : au 1^{er} janvier 2018, seules soixante-six communes utilisent des machines à voter pour tout ou partie de leurs bureaux de vote, ce qui représente 1 421 bureaux de vote et 1,39 million d'électeurs, soit 3 % du corps électoral.

Pour comprendre le fonctionnement des machines à voter, nous avons reçu les représentants des communes utilisatrices et effectué deux déplacements au Havre et à Mandelieu-la-Napoule. Dans un bureau de vote équipé d'une machine à voter, aucune enveloppe ni aucun bulletin de vote papier n'est remis à l'électeur. Prenant son tour dans une éventuelle file d'attente, il se présente devant l'appareil, avec l'autorisation du président du bureau de vote. Seul le votant fait face à la machine afin de garantir le secret du vote, même en l'absence d'isoloir. Une fois le vote validé, le président du bureau annonce que l'électeur a

voté et referme l'urne électronique. À la clôture du bureau de vote, l'urne est définitivement fermée et les résultats sont imprimés par la machine sur un ticket de dépouillement.

Les exigences de sécurité à l'égard des machines à voter sont nombreuses. Les appareils sont agréés par arrêté du ministère de l'intérieur, après vérification du bureau de contrôle Veritas. Les critères de l'agrément sont fixés par le règlement technique de 2003, qui définit pas moins de 114 exigences.

Des précautions sont également prises au cours du processus électoral. Ainsi, les machines à voter fonctionnent en autonomie : elles ne sont pas reliées par un réseau et ne font pas appel à Internet. Leur intégrité est également garantie par des règles de protection physique. Conformément à une circulaire de 2017, les machines sont stockées dans un local sécurisé : seules les personnes habilitées peuvent y accéder et leur présence est consignée dans un registre d'accès. De même, les opérations de programmation des appareils sont réalisées en présence des candidats à l'élection ou de leurs délégués. Une fois la machine paramétrée, les agents de la commune y apposent des scellés numérotés et ses modalités de fonctionnement ne peuvent plus être modifiées jusqu'au scrutin. Enfin, les communes utilisatrices possèdent des appareils de secours, mis en service en cas de défaillance. D'après le ministère de l'intérieur, l'application de ces règles n'a causé aucune difficulté particulière lors de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2017, hormis un incident identifié à Issy les Moulineaux lors du second tour de l'élection présidentielle. Cet incident résultait d'une erreur humaine, non d'un dysfonctionnement de la machine.

Lors de leur audition, les représentants des communes utilisatrices se sont déclarés pleinement satisfaits des machines à voter. Grâce au ticket de dépouillement, ces appareils génèrent des gains de temps importants en accélérant le dépouillement : à la clôture du bureau de vote, il n'est pas nécessaire de faire appel à des scrutateurs pour compter les enveloppes, les répartir entre les tables de dépouillement et comptabiliser les résultats par candidat. Les machines à voter empêchent également la nullité d'un bulletin, puisqu'il est impossible d'ajouter des inscriptions, de rayer un élément ou d'insérer plusieurs bulletins dans une même enveloppe. Les machines sont, en outre, facilement accessibles pour les personnes en situation de handicap. Elles n'ont, en revanche, pas d'influence sur le taux de participation, ainsi que nous l'avons constaté à Antibes, où seuls certains bureaux de vote en sont équipés.

Depuis 2008, le Gouvernement a mis en place un moratoire : les préfets n'autorisent plus de nouvelles communes à s'équiper de machines à voter et l'État n'agrée plus d'autres modèles. Les communes déjà équipées peuvent continuer à utiliser leurs appareils mais, en pratique, elles ne renouvellent pas leur parc, craignant que l'État n'interdise les machines à voter.

Initialement, ce moratoire représentait un compromis entre les inquiétudes générées par cette technologie et la volonté des communes utilisatrices d'amortir l'achat de ces appareils. Il est désormais daté ; il ralentit le processus de fiabilisation et de sécurisation des machines à voter. Les appareils sont vieillissants et ne pourront plus être maintenus en état d'ici quelques années. Comme le souligne l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), « le maintien à long terme du moratoire représente sans doute la pire des solutions : les machines acquises avant 2008 continuent à être utilisées, sans jamais être mises à jour ». Nous nous trouvons donc face à un choix politique : interdire les machines à voter ou, au contraire, assurer leur maintien et leur modernisation.

Lors de nos travaux, aucun acteur institutionnel ni aucun informaticien n'a pu démontrer le manque de fiabilité des résultats électoraux dans les communes qui utilisent des machines à voter. Seuls des risques potentiels ont été mis en avant, sans preuve matérielle de l'existence de fraudes passées sur le territoire français. L'ANSSI et le ministère de l'intérieur ont d'ailleurs refusé d'organiser une simulation de piratage contre une machine à voter comme nous le leur proposons. Or, seul un tel test aurait pu démontrer l'éventuelle vulnérabilité des machines !

Dans ces conditions, notre première proposition vise à lever le moratoire de 2008. Nous souhaitons ainsi sécuriser la situation des communes qui utilisent, avec satisfaction, les machines à voter et permettre à de nouvelles communes de s'équiper, sur la base du volontariat.

Parallèlement, nous devons relancer les efforts de sécurisation des machines à voter, même si aucune fraude n'a été constatée sur le territoire français. Avec notre deuxième proposition, nous recommandons de créer les conditions d'un dialogue tripartite entre le ministère de l'intérieur, l'ANSSI et les communes utilisatrices. Une telle méthode avait été mise en œuvre en 2007 et avait permis d'engager un dialogue efficace et apaisé.

Dans la même logique, notre troisième proposition vise à durcir les conditions d'agrément des nouvelles machines à voter. En effet, quinze ans après leur entrée en vigueur, les critères du règlement technique de 2003 doivent être actualisés. L'opération de paramétrage des appareils pourrait également être sécurisée, un tiers indépendant s'assurant de l'intégrité des scellés apposés jusqu'à l'ouverture du bureau de vote.

Enfin, la levée du moratoire de 2008 doit s'accompagner d'une réflexion sur les règles de financement des machines à voter, notamment pour inciter les communes à moderniser leurs appareils. Initialement, l'État prenait en charge l'ensemble des coûts d'acquisition et d'entretien des machines à voter. Cette règle figure d'ailleurs à l'article L. 69 du code électoral. Dans les années 2000, l'État s'est toutefois contenté de verser une subvention forfaitaire de 400 euros par machine pour un coût unitaire estimé à 5 500 euros. Depuis 2008, il ne donne plus rien. Notre quatrième proposition incite donc les communes utilisatrices à renouveler leur parc de machines à voter, au besoin à l'aide d'une subvention de l'État.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Il nous est également apparu indispensable de sécuriser le vote par Internet, qui constitue une garantie essentielle pour les 1,8 million de Français de l'étranger.

Le vote par Internet est le fruit d'une initiative de notre collègue Robert del Picchia en 2003. Il est circonscrit à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger et aux élections consulaires. Son extension à d'autres scrutins n'a pas été envisagée, soit parce que le nombre de votants est trop faible pour amortir le coût du dispositif – ce serait le cas des élections sénatoriales – soit parce que le scrutin concerne l'ensemble des Français.

Le vote par Internet doit concilier deux impératifs : sa sécurité et son ergonomie.

S'agissant de la sécurité, il fait l'objet de contrôles de la part du bureau de vote par voie électronique (BVE), de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), de l'ANSSI et du juge électoral.

Pour ce qui concerne son ergonomie, le vote par Internet demeure une procédure complexe, notamment parce que les codes d'identification des électeurs doivent être envoyés *a minima* par deux canaux de transmission comme les courriels et les SMS. Lors des élections consulaires de 2014, au moins 6 % des votants par Internet, soit environ 4 630 personnes, ont rencontré des difficultés de connexion et dû contacter la cellule d'assistance technique.

Sur le plan sociologique, le vote par Internet ne semble pas avoir d'influence décisive sur le taux de participation des électeurs établis hors de France, qui dépend principalement des enjeux du scrutin. À titre d'illustration, en 2012, 39,07 % des Français de l'étranger ont participé au premier tour de l'élection présidentielle (pour lequel seul le vote à l'urne était autorisé) et seulement 20,71 % d'entre eux ont voté au premier tour des élections législatives (pour lequel le vote par Internet était ouvert, en complément du vote à l'urne et du vote par correspondance). Le recours au vote électronique varie en outre selon les régions du monde : au premier tour des élections législatives de 2012, 78,71 % des votants se sont exprimés par Internet en Europe du Nord, contre 33,93 % au Proche-Orient et en Afrique.

Le vote par Internet constitue toutefois une garantie essentielle pour les Français de l'étranger. Si 80 % d'entre eux habitent à moins de quinze kilomètres d'un bureau de vote, certains doivent effectuer un long trajet pour se rendre aux urnes. Lors des dernières élections législatives, un seul bureau de vote était ouvert en République centrafricaine, deux en Colombie et trois en Russie. Un expatrié vivant à Irkoutsk doit, par exemple, parcourir 2 812 kilomètres pour voter à Ekaterinbourg, ce qui représente un trajet de plus de trois heures en avion et un budget d'environ 470 euros. Le vote par Internet permet également de répondre à des difficultés très concrètes, notamment lorsqu'un risque existe en matière de sécurité. En pratique, les Français de l'étranger l'utilisent massivement : plus de la moitié d'entre eux ont voté en ligne lors des élections législatives de 2012.

Le vote par Internet comporte donc de nombreux avantages qui plaident pour son maintien. Il rencontre cependant de sérieuses difficultés qui ont conduit le précédent Gouvernement à l'abandonner pour les élections législatives de 2017.

Cette décision s'explique notamment par le contexte géopolitique. Elle ne résultait pas d'une menace précise ou d'un risque clairement identifié mais d'un environnement plus global, avec les attaques contre le site Internet de *TV5 Monde* en 2015 et les interrogations sur le déroulement de la campagne présidentielle américaine en 2016. Le Gouvernement a donc fait usage du principe de précaution, comme l'a reconnu l'ancien président du bureau de vote par voie électronique.

Outre ces difficultés géopolitiques, la plateforme de vote en ligne présente des imperfections structurelles, qui ont également contribué à l'abandon du vote par Internet pour les élections législatives de 2017.

Conçue à partir de mai 2016, cette plateforme représente un projet d'envergure. Outre le système de vote, elle comporte plusieurs services périphériques comme la centralisation des résultats du scrutin, y compris depuis les bureaux de vote physiques. Le marché a été attribué à la société espagnole SCYTL, pour une durée de quatre ans. Son montant total s'élève à 3,73 millions d'euros, somme à laquelle il faut ajouter 2,99 millions d'euros de prestations annexes confiées à d'autres entreprises.

Dès l'origine, le calendrier de l'opération était trop resserré, comme l'a démontré la Cour des comptes. Le prestataire et l'administration n'ont pas eu suffisamment de temps pour concevoir et tester la nouvelle plateforme.

En outre, le besoin initial en matière de sécurité a été sous-estimé : le Gouvernement a multiplié par deux ses exigences pendant l'exécution du marché, sans revoir le contrat du prestataire.

Enfin, les deux tests grandeur nature (TGN) organisés en décembre 2016 et en février 2017 n'ont pas donné satisfaction. Lors du second TGN, 14 % des utilisateurs n'ont pas réussi à accéder à la plateforme, contre environ 5 % lors des élections législatives de 2012. Ces difficultés ergonomiques ont retardé la sécurisation du dispositif, comme l'a confirmé l'ANSSI au cours de son audition. Si les responsabilités semblent partagées entre l'administration et le prestataire, il semble étonnant que ce dernier n'ait subi aucune pénalité, alors que sa plateforme présentait de graves imperfections fonctionnelles. Son marché public n'a pas été résilié ; il est encore en vigueur.

Dans ce contexte, l'enjeu est de maintenir le vote par Internet pour les Français de l'étranger tout en sécurisant le dispositif. Cette exigence reprend l'engagement pris par le Président de la République devant l'Assemblée des Français de l'étranger.

À court terme, il faut garantir l'organisation du vote par Internet pour les élections consulaires de 2020, en travaillant avec le même prestataire, la société SCYTL. Avec notre cinquième proposition, nous souhaitons que l'État renforce ses capacités de pilotage technique et organise au moins trois tests grandeur nature en amont du scrutin.

À moyen terme, une nouvelle procédure de mise en concurrence sera lancée pour préparer les élections législatives de 2022. Il faudra éviter de reproduire les erreurs constatées en 2017 ! Avec notre sixième proposition, nous préconisons que l'État renforce les moyens alloués à la sécurisation du vote par Internet. À titre d'exemple, la dématérialisation de la propagande électorale pour les seuls Français de l'étranger permettrait d'économiser plus de 3 millions d'euros, qui pourraient être réinvestis dans la plateforme de vote.

De même, il convient de rationaliser la procédure de passation du marché public pour s'assurer de l'adéquation entre les besoins de l'administration et les offres des candidats. Le marché doit être attribué au moins dix-huit mois avant le scrutin – contre douze mois en 2017 – pour pouvoir corriger les imperfections constatées lors des tests grandeur nature.

À long terme, notre septième proposition vise à s'assurer de l'identité des électeurs qui se connectent sur la plateforme de vote, en recourant par exemple à des techniques biométriques. Un tel dispositif simplifierait également la procédure de connexion, en supprimant l'envoi des codes d'identification par courriel et par SMS ; il nécessiterait de nombreuses garanties en matière de protection des données personnelles.

Enfin, nous devons porter une attention particulière aux conséquences, pour les Français de l'étranger, de la prochaine réforme institutionnelle s'agissant des élections législatives.

Les projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale proposent notamment de supprimer le vote par correspondance lorsque les Français de l'étranger sont autorisés à voter par Internet. Nous n'y sommes pas hostiles mais souhaitons, avec notre

huitième proposition, que l'Assemblée des Français de l'étranger soit consultée en amont sur ce choix fondamental entre les deux modalités de vote.

Nos compatriotes établis hors de France disposeraient, après la réforme, de deux votes : un vote pour l'élection au scrutin proportionnel de députés dans la circonscription « Français de l'étranger » (qui deviendrait une circonscription unique), et un vote pour l'élection, également à la proportionnelle, de 61 députés sur une liste nationale. Nous avons constaté avec satisfaction que le vote par Internet serait ouvert pour ces deux scrutins, ce qui présente l'avantage de la cohérence et de la simplicité. Il faut que ce principe soit maintenu au cours de la navette parlementaire.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour votre exposé fort concret qui soulève des questions essentielles pour le fonctionnement de notre démocratie.

Mme Agnès Canayer. – La ville du Havre utilise des machines à voter depuis 2004. Il s'agit d'un engagement démocratique important à l'endroit de nos électeurs.

La ville se trouve désormais au pied du mur : comment expliquer que le système ne fonctionne pas, alors qu'il s'est montré efficace pendant presque quinze ans et qu'aucun problème n'a été déploré ?

L'enjeu est également financier : Le Havre a investi un million d'euros pour l'achat de 150 machines et aimerait pouvoir échelonner le renouvellement indispensable de son parc. Je remercie les rapporteurs pour leur travail, dont l'apport au débat sera essentiel.

M. François Bonhomme. – Votre rapport d'information a le grand mérite de réaliser une analyse exhaustive du sujet. Certes, la sécurité et la fiabilité des dispositifs doivent être améliorées. Pour autant, j'avoue être moins convaincu par l'argument que je qualifierais de « totem moderniste ».

L'acte de vote est sacré dans une démocratie ! Les urnes et le caractère secret du vote, qui n'existaient pas sous la Révolution française, représentent dans ce cadre un immense progrès. Je crains une désacralisation de l'acte de vote s'il venait à être dématérialisé. Nous rappelons souvent que le geste doit être tremblant pour modifier la loi ; changer les modalités du vote ne peut non plus être anodin.

M. François Pillet. – J'apprécie toujours lorsqu'un exposé pédagogique permet un débat éclairé ; je vous remercie donc pour la grande qualité de votre présentation.

Je partage les interrogations de François Bonhomme, en distinguant toutefois l'usage de la machine à voter, qui nécessite toujours l'acte civique et symbolique de se déplacer dans un bureau de vote, du vote par Internet. La nécessité de cette seconde modalité peut néanmoins se comprendre pour nos compatriotes vivant à l'étranger, compte tenu de la distance qui parfois les sépare d'un bureau de vote.

Lors des auditions que vous avez menées ou des déplacements que vous avez effectués, a-t-il été envisagé par certains de vos interlocuteurs que l'expérimentation du vote par Internet puisse être étendue à l'ensemble des électeurs français, y compris lorsqu'ils résident sur le territoire national ? Personnellement, je serais très préoccupé par une telle expérimentation...

M. Henri Leroy. – J’aimerais apporter mon témoignage d’ élu municipal de Mandelieu-la-Napoule, qui utilise le vote électronique depuis 2005. Je puis vous assurer que le caractère cérémonieux de l’acte de vote ne s’en trouve aucunement amoindri.

Selon les sondages que nous avons réalisés, les jeunes apprécient la modernité du procédé, tandis que les plus âgés y semblent accoutumés. À Antibes par exemple, où certains bureaux de vote sont équipés de machines à voter et d’autres non, les électeurs qui dépendent de bureaux de vote traditionnels réclament l’installation de machines à voter !

Croyez-moi : l’acte de vote demeure symbolique ; la sensation est intacte. La fraude, en outre, s’avère impossible compte tenu de l’installation de scellés préalablement au vote, au besoin par huissier de justice. D’ailleurs, nous utilisons des machines à voter au Congrès des maires ! Enfin, les mal voyants peuvent, grâce à ce système, voter sans l’aide d’un tiers.

À mon sens, le sujet n’est en réalité préoccupant qu’à cause du moratoire de 2008 qu’il convient de lever, afin de moderniser le parc des machines à voter.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je joins mes félicitations à celles de mes collègues concernant la clarté de ce rapport. Il convient de distinguer les machines à voter du vote par Internet, surtout s’il était envisagé une généralisation de ce dernier.

Je n’ai guère d’expérience s’agissant de l’utilisation des machines à voter et la question m’apparaît mineure. Du reste, la fraude, phénomène néanmoins en recul, ne constitue pas un sujet propre aux machines à voter : dans ma région, d’aucuns parlent de « sucrage des urnes »...

Le vote doit, à mon sens, rester un acte sacré qui soude la Nation dans un geste symbolique qu’il ne faut pas perdre.

Le vote par Internet pose, en conséquence, un problème différent. Si son usage paraît, pour des raisons pratiques, logique et de bon sens pour les Français résidant à l’étranger, je ne suis pas favorable à son élargissement à l’ensemble des électeurs. Prenons garde aux dérives modernistes qui remettraient en cause le caractère cérémoniel du vote.

M. Jérôme Durain. – Je ne partage pas la crainte exprimée par certains de nos collègues de voir désacralisé le geste électoral. J’ai parfois trouvé les bureaux de vote tristes et austères... Je suis favorable à l’utilisation des machines à voter dès lors que la sécurité et la fiabilité sont garanties.

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Il me semble effectivement important, comme le mentionnait notre collègue François Pillet, que les électeurs se déplacent physiquement pour voter. J’ai toujours plaisir à le constater, pour les Français de l’étranger, dans nos ambassades et consulats.

Lorsqu’il est mis en œuvre, le vote par Internet n’est qu’une possibilité : les urnes existeront ! Dans certains pays où les distances sont considérables, le vote par Internet est toutefois indispensable pour permettre à nos compatriotes expatriés de conserver un lien avec la France, même si les conséquences sur le taux de participation ne paraissent pas évidentes.

En revanche, notre rapport d'information ne préconise nullement la généralisation du vote par Internet à l'ensemble des électeurs résidant sur le territoire français ; le coût en serait trop élevé et le risque de piratage important.

M. Yves Détraigne. – De même, nous ne proposons pas de rendre obligatoire l'usage des machines à voter mais de permettre aux communes utilisatrices de moderniser leurs équipements. Parce qu'il n'est pas relié à Internet, ce dispositif ne pose pas de difficulté en matière de sécurité. Il préserve, en outre, le rituel du vote. Pourquoi, dès lors, bloquer le renouvellement du parc de machines à voter? Une décision de bon sens doit être prise.

M. Philippe Bas, président. – Chers rapporteurs, recevez à nouveau mes remerciements pour votre étude approfondie. Je vous propose d'envoyer le présent rapport d'information, accompagné d'un courrier au Président de la République, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, afin d'insister sur l'urgence de la problématique du vote par Internet pour les Français de l'étranger.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 10 h 35.

**COMMISSION SPECIALE 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 23 octobre 2018

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics

M. Jean Bizet, président. – Merci de nous rejoindre pour évoquer les conséquences du Brexit, avec cette situation paradoxale : pour la première fois en quarante ans, nous sommes confrontés à une opération s'apparentant à un suicide collectif, selon les termes de Michel Barnier. Comment faire diverger le Royaume-Uni de l'Union européenne des 27, avec le moins de dégâts possibles ? Nous devons faire face à la forte incertitude qui pèse sur l'issue des négociations avec le Royaume-Uni. Nous devons donc nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de l'absence d'un accord sur les modalités de retrait.

Comment analysez-vous ce scénario, vos services sont-ils prêts à rétablir des droits de douane ? Quels contrôles devront être mis en place et selon quelles modalités ? Qu'en est-il du coût et des ressources humaines qui devront être mobilisées ?

Nous nous inquiétons de la fluidité des échanges et de l'attractivité des ports français par rapport à leurs voisins néerlandais et belges. Vous avez devant vous de nombreux élus de la façade atlantique. Cet été, la Commission européenne a émis une proposition qui est une véritable provocation, en imaginant que le mécanisme d'interconnexion en Europe ne concernerait pas, dans un premier temps, les ports français, occultant l'impact du Brexit sur nos ports. Enfin, comment votre administration accompagne-t-elle les entreprises, qui semblent seules en France alors que les administrations belges et néerlandaises soutiennent les leurs ? Ce n'est peut-être qu'un ressenti.

M. Ladislav Poniatoski, rapporteur. – Je centrerai mon propos sur trois points. Quels effectifs seront mobilisés ? Votre tâche n'est pas facile, et vous avez annoncé le recrutement de 700 douaniers, dont une quarantaine prévus dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019. Le tunnel voit passer 1,1 million de camions, les ports français 3,2 millions. Selon les entreprises que nous avons consultées, cela ne suffira pas à éviter des bouchons monstrueux. Pouvez-vous augmenter le nombre de douaniers ? En cas d'accord, vous aurez deux à trois ans pour les préparer, mais en cas d'échec, à peine six mois ! Combien de douaniers ont déjà été recrutés, combien ont été formés ?

Nous sommes très inquiets pour les infrastructures. Vous avez devant vous des représentants des ports de Roscoff, Cherbourg, Caen-Ouistreham, Dieppe, Calais, et du tunnel sous la Manche qui n'ont pas les infrastructures suffisantes pour des postes douaniers et sanitaires, contrairement à Dunkerque, Le Havre, Saint-Malo et Brest – et encore. Quel en sera le coût ? Comment les financerez-vous en trois ans, et comment ferez-vous en six mois ?

Xavier Bertrand, votre président de région, craint à raison une concurrence déloyale des ports d'Europe du Nord comme Anvers et Rotterdam, au détriment de nos ports. Avez-vous, avec vos homologues de ces pays, établi des règles du jeu, pour éviter la « triche » ? Une des plus grandes entreprises pharmaceutiques européennes, AstraZeneca, a déjà investi à Anvers dans des entrepôts. Une partie de ses médicaments ne passera donc plus par deux de nos ports.

M. Jean Bizet, président. – Les représentants de Cherbourg, Calais, Le Havre, Roscoff sont en face de vous...

Mme Fabienne Keller. – ... et de Strasbourg, connecté aux ports néerlandais...

M. Jean Bizet, président. – Qui paiera ? Les Anglais, au travers de l'accord du Touquet, nous ont déjà habitués à une certaine posture...

M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics. – Il me semblait que vous étiez d'abord des élus de la Nation, à moins que je n'aie pas bien compris la Constitution de la V^e République...

Les enjeux du Brexit concernent tous les ministères, et notamment le ministère de l'Intérieur, l'Agriculture, le mien pour les douanes.

Le sujet des ressources humaines, quoiqu'essentiel, a une importance relative tant que nous ne connaissons pas le lien juridique qui nous liera avec nos amis britanniques. La commande du Premier ministre est claire : nous devons faire comme si l'accord ne devait pas être trouvé, ainsi nous risquons seulement une bonne nouvelle ! En cas de Brexit « dur », nous n'aurons aucun lien juridique avec le Royaume-Uni. L'administration française est capable, à horizon 2020-2021, de gérer ces 4 millions de flux de camions dans les ports et par le tunnel.

L'interrogation principale concerne la période de transition, du 29 mars 2019 au Brexit effectif, durant laquelle nous devons former le personnel et aménager des infrastructures. Or nous n'avons pas le droit de négocier avec le Royaume-Uni, c'est réservé à l'Union européenne, au travers de M. Barnier.

Pour les douanes, le Royaume-Uni a déjà demandé un accord sur le transit. La réponse sera donnée en décembre. Cet accord permettra d'améliorer largement le flux des marchandises. En cas d'accord, la fin de la période de transition sera repoussée à fin 2020. Mais nous nous préparons à la commande du Premier ministre – un Brexit dur, sans transition.

Nous recrutons 700 douaniers, pour faire simple, la moitié dans les services commerciaux, qui font le dédouanement et accompagnent les entreprises, l'autre moitié, en uniforme, pour la surveillance. Je ne peux vous donner leur répartition géographique, cela dépend du lien juridique avec le Royaume-Uni. Sans accord de transit, davantage auraient été en poste dans les Hauts-de-France, ainsi que dans les aéroports régionaux de La Rochelle et de Bretagne, où ce sont les douanes qui procèdent aux contrôles de personnes – et non la police aux frontières.

Je m'inscris en faux avec le rapporteur : nous avons déjà formé, dans les excellentes écoles de La Rochelle et de Tourcoing, 350 douaniers supplémentaires, qui seront affectés début février, pour répondre aux enjeux du tunnel ou des ports. Près de 250 douaniers supplémentaires sont prévus dans le PLF 2019, 100 en 2020 ; la moitié des recrutements sont faits et le personnel formé.

Depuis la création des douanes, les douaniers ne contrôlent pas toutes les marchandises, sinon il faudrait dix fois l'Armée du salut par passage frontière ! Dans ma commune, il y a 17 points de frontière avec la Belgique. Les technologies permettront d'enregistrer les flux, et un douanier peut faire son travail depuis Grenoble pour une marchandise qui part de cet endroit, au lieu que cela se fasse à la frontière. Des vérifications administratives peuvent être faites en amont, et l'arrêt du camion demandé ensuite.

Le principal problème concerne les marchandises qui entrent sur le sol français et européen et non celles qui sortent. Nous avons trois objectifs : protéger le marché unique, car le Royaume-Uni ne peut pas avoir les avantages sans les inconvénients ; lutter contre les marchandises illicites, que ce soient les contrefaçons ou la contrebande de tabac, d'alcool ou de drogue ; et la sécurité du tunnel et des ports contre un éventuel attentat. Le deuxième concerne plus particulièrement les douanes, tandis que le troisième est partagé avec les services de police et de gendarmerie.

Où se trouvera la frontière pour les marchandises, en France, au Royaume-Uni ou entre les deux ? Cela dépendra de l'accord international. Pour les relations entre les personnes, la frontière est en France. Les Britanniques pourraient décider de bloquer l'entrée en Europe des marchandises pour des raisons diplomatiques, pratiques ou économiques. L'idéal est d'avoir des bureaux partagés – comme à Andorre ou en Suisse – de chaque côté de la frontière, à Calais et à Douvres. Les douaniers ne contrôlent pas la totalité des flux, mais ciblent les contrôles, en fonction des renseignements dont ils disposent.

Les nouvelles technologies sont une aide précieuse ; la dématérialisation est complète à Roissy, il en sera bientôt de même pour les camions. Nous devons réimaginer une frontière et faire l'essentiel des procédures avant, pour arrêter très peu de camions à proximité des ports et du tunnel.

Les ETP, les nouvelles technologies et les investissements dans les infrastructures sont donc suffisants pour faire face au Brexit, d'autant plus avec la proposition britannique d'accord de transit.

Les infrastructures sont une question importante pour Calais – tandis que Le Havre et Dunkerque ont des surfaces suffisantes. Le problème réside davantage dans la concurrence entre le tunnel et le port de Calais qu'entre Calais avec Rotterdam et Anvers, car la logistique est différente selon les lieux : le chauffeur reste dans le camion qui passe par le tunnel ou le ferry à Calais, tandis qu'un nouveau chauffeur conduit le camion sur le sol britannique lorsque celui-ci embarque à Anvers ou Rotterdam. À cela s'ajoute que les normes flamandes de sécurité ou environnementales sont moindres : à Anvers, un complexe pétrochimique se trouve à deux pas du port, sans frontière, et le canal Albert ouvre sur un large *hinterland*, à la différence des ports français. Durant la période de transition, la comparaison n'est donc pas totalement pertinente, le risque de report est moindre – même s'il existe à long terme...

À Calais se pose la question des migrants, car seulement 50% des camions sont équipés pour éviter des intrusions. Il faut pouvoir, en amont et à équidistance du tunnel et du port, contrôler les camions sans bloquer les axes routiers. Des centaines de millions d'euros ont été investis par la région dans le port de Calais avant le Brexit. Il faut à présent réaliser de nouveaux aménagements, que ce soit avec le soutien de la région à Calais et à Boulogne, dans les ports d'État de Dunkerque et du Havre, et dans le tunnel sous la Manche, détenu par une société privée.

Lors d'une réunion présidée par le préfet et le directeur général des douanes, nous avons émis le souhait d'acquérir un terrain à Calais. Mais aucun n'est disponible à équidistance du port et du tunnel. Près du tunnel se trouve un terrain appartenant à la société Eurotunnel, qui est prête à nous le céder gratuitement. Un autre, sur la zone de la Turquerie, sur lequel l'agglomération de Calais a des intérêts, appartient à Territoires Soixante-Deux et coûterait 20 millions d'euros. Il se situe à deux sorties d'autoroute du port, soit à 9 kilomètres du port, et à quatre sorties du tunnel. Un code-barres permettrait d'anticiper l'arrivée d'un camion de Douvres, de géolocaliser le camion et de vérifier les marchandises en cas de doute. Les douanes pourront réaliser jusqu'à quatre démarches douanières, y compris vider le camion, alors qu'elles n'en font aucune aujourd'hui. Elles seront menées avec le ministère de l'Agriculture, pour les contrôles sanitaires. Nous serions dégagés du fameux délai contraint de trois minutes par camion juste à l'arrivée à Calais. Je déciderai quel terrain aménager dans les prochains jours, afin que nous soyons prêts pour le 29 mars.

Les services des douanes sont aussi aidés de chiens – pour la détection d'explosifs et de stupéfiants – et de scanners. En lien avec Eurotunnel est prévu le déploiement d'une technologie étonnante, pour contrôler les marchandises d'un train roulant à 30 kilomètres par heure. Nous attendons le feu vert de l'Autorité de sûreté nucléaire pour vérifier que cette prouesse technologique ne provoque aucun risque sanitaire. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture doit préciser le nombre de postes supplémentaires prévus pour le contrôle sanitaire.

Quant au risque de concurrence déloyale, nos voisins flamands sont plus pragmatiques et leurs ports connaissent des flux plus réguliers. Les ports ne se ressemblent pas et sont souvent spécialisés : Dunkerque dans les fruits et légumes, Bruges pour l'automobile... On ne change pas si facilement une spécialisation ! Nous pourrions construire le canal Seine-Nord, améliorer notre *hinterland* et nos liens ferroviaires, cela ne dépend pas du Brexit.

Certes, les douanes sont plus ou moins tatillonnes ; j'ai alerté Michel Barnier il y a un an, et me rendrai fin novembre avec la ministre des Transports en Belgique et aux Pays-Bas pour exercer une amicale pression sur nos voisins flamands... Cet été, il apparaissait que le port d'attache vers l'Irlande se situerait en Belgique ou aux Pays-Bas. Pourquoi pas dans les Hauts-de-France, par exemple au Havre ? La Commission européenne y est désormais plus attentive. En cas d'absence d'accord avec le Royaume-Uni, les négociations seront dures. Le Gouvernement français ne négocie pas directement avec le Royaume-Uni, mais nous avons des contacts avec l'administration britannique et l'ambassadeur pour préparer l'éventualité d'un Brexit « dur ». Nous nous réunirons avec le ministre des douanes britanniques pour éviter une concurrence douanière malsaine.

M. Jean-François Rapin. – Vous avez évoqué les flux entrants, mais qu'en est-il des flux sortants ? Est-ce le problème des Britanniques ? Qu'en sera-t-il pour la sécurité sanitaire des aliments et vétérinaire ? Ce sera comme pour les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (Cross), ils vont considérer que les infrastructures françaises sont acceptables et qu'elles assurent le contrôle à leur place. Actuellement, de moins en moins de navires britanniques assurent le secours maritime, y compris dans leurs eaux territoriales...

Mme Fabienne Keller. – Ce n'est pas normal !

M. Jean-François Rapin. – De nombreux camions arrivent de toute l'Europe. Si les Britanniques veulent faire preuve de mauvaise volonté, ils peuvent ralentir les flux.

J'ai alerté le cabinet de Mme Loiseau sur le partage équitable des frais entre les États membres, puisque la France, très engagée, va devoir construire des infrastructures coûteuses au bénéfice de l'ensemble de l'Union européenne. Et je doute de l'orientation pro-européenne des Belges, qui ont choisi le F-35 plutôt que l'avion européen...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Douvres est coincé entre une falaise et la mer, c'est pourquoi les Britanniques ont choisi un terrain à 50 kilomètres du port pour contrôler les camions. Est-ce un problème ?

M. Laurent Duplomb. – Rapporteur du budget agricole pour le projet de loi de finances, j'ai vu que le ministère de l'Agriculture ne prévoit que 40 ETP supplémentaires et 2 millions d'euros pour contrôler les denrées venant du Royaume-Uni. Les Britanniques nous ont déjà prouvé leur capacité à faire entrer dans l'Union des produits – notamment des ovins – issus de leur ancien Commonwealth. Pour contrer la fin de la Politique agricole commune, ils seront tentés d'augmenter leurs exportations de produits agricoles en Europe ; 40 ETP, c'est peu pour la sécurité sanitaire des aliments et éviter la transmission de maladies dans les élevages. Depuis les années Thatcher, le Royaume-Uni est dépourvu de tout service vétérinaire digne de ce nom. Nous risquons un problème sanitaire dans les élevages européens. Le budget agricole a diminué de 571 millions d'euros entre 2017 et 2018. Avons-nous réellement évalué le nombre de personnes nécessaires ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Cherbourg est un port ultra sécurisé, je ne suis pas inquiet, d'autant que des terrains et bâtiments disponibles ont déjà été identifiés. Ce n'est pas le cas à Ouistreham, site plus contraint. Est-il nécessaire de renégocier l'accord du Touquet et de relocaliser la frontière immatérielle ? Selon les logisticiens, la réglementation européenne ne permet pas de déporter les contrôles portuaires ; le confirmez-vous ? Que représentera le recouvrement des droits de douane pour les flux financiers ?

Mme Fabienne Keller. – Vous avez évoqué une concurrence malsaine entre les ports, que les transporteurs ont également dénoncée, car les ports belges seraient moins stricts dans leurs contrôles – ils ont même mentionné un audit de la Commission européenne, qui serait en cours. Si on appliquait l'accord de *Chequers* pour les marchandises, n'aurions-nous pas besoin de mettre en place les mêmes contrôles ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Brexit comporte aussi des enjeux fiscaux, notamment pour le remboursement de la TVA. Imposeront-ils des modifications législatives ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je suis bien conscient des enjeux pour les entreprises qui exportent au Royaume-Uni ou en importent des produits – comme, par exemple, Pernod Ricard, dont j'ai rencontré récemment le dirigeant. Nous leur fournissons un maximum d'informations et, s'il y a bien une administration *pro-business*, c'est celle des douanes. Encore faut-il que ces entreprises se mobilisent ! La semaine dernière, nous avons convié toutes celles qui dans les Hauts-de-France sont concernées par le Brexit à une réunion d'information à Lille. Sur 550 PME, 40 personnes sont venues... Mon impression, à vrai dire, est qu'il y a peu de gens qui croient au Brexit ; l'administration française, en tous cas, y croit plus que ses interlocuteurs. L'enjeu est donc celui d'une prise de conscience, d'autant qu'il y a de vrais risques que le Brexit soit très dur.

M. Jean Bizet, président. – Il y a beaucoup d'incrédulité, en effet...

M. Gérald Darmanin, ministre. – Et les Anglais ne sont pas si raisonnables que le disent ceux qui n’y croient pas. En tous cas, même les opposants au Brexit considèrent que, puisque le peuple s’est exprimé, il y a une vraie exigence démocratique à aboutir. Je suppose que la prise de conscience viendra à mesure qu’on s’approchera de la falaise…

Les flux sortants sont le problème des Britanniques, qui seront pragmatiques car l’Angleterre ne peut pas se permettre de jouer à l’île autosuffisante. Si nous considérons que la frontière est uniquement en France, nous aurons les mêmes problèmes qu’avec les accords du Touquet. Les contrôles que nous exerçons sur les flux sortants n’ont pour but que d’éviter les trafics illicites. Nous nous occupons des flux entrants, car nous protégeons le marché commun. À cet égard, nous devons négocier l’installation de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ), comme nous l’avons fait avec d’autres pays.

Il y a un vrai sujet aux Antilles, où nos relations maritimes avec les Anglais sont cruciales dans la lutte contre le trafic de drogue. Vous savez que la zone des îles européennes est une plaque tournante, où la drogue d’Amérique du Sud, dont le prix ne cesse de baisser, s’échange quasiment contre des quantités égales de haschich ou de cannabis maghrébins. La douane française, qui est l’une des mieux équipées au monde, intervient sur terre, sur mer et par hélicoptère contre d’impressionnants *go-fast* nautiques, mais elle utilise beaucoup les renseignements fournis par les Anglais. Ce flux d’informations perdurera-t-il si nous n’avons plus de liens juridiques ? Je me suis rendu récemment en Guadeloupe et en Martinique pour étudier la question.

L’agriculture est un sujet dont je ne suis pas spécialiste. Certains ports sont spécialisés dans la production agricole ou la pêche : Calais ou Dunkerque n’ont pas les mêmes problématiques que Boulogne-sur-Mer ou Dieppe, où j’ai prévu de me rendre prochainement avec le ministre de l’Agriculture. Je crois que 90 % des produits de la mer traités à Boulogne-sur-Mer viennent de Calais, et les douaniers n’ont que peu d’interventions à faire. En tous cas, le ministre de l’Agriculture a participé à toutes les réunions sur le Brexit, et mon ministère lui a accordé tous les postes qu’il a demandés dans le budget pour 2019.

M. Jean Bizet, président. – Pour avoir rédigé un rapport sur la crise de la vache folle il y a quelques années, je sais que, depuis des décennies, il n’existe plus aucun réseau d’épidémiosurveillance au Royaume-Uni. C’est inquiétant, car toute nouvelle maladie peut se propager très rapidement depuis l’un de nos ports. Et cette incurie britannique nous avait coûté très cher.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Un tiers de mes déplacements sont consacrés au Brexit, et je réunis mes services tous les quinze jours sur le sujet. J’imagine que mon collègue ministre de l’Agriculture fait de même. Je me rendrai également à Ouistreham et à Roscoff – et peut-être à Saint-Malo. Et nous mettrons des terrains à la disposition du ministère de l’Agriculture. À Calais, nous créerons une brigade des douanes, et nos services devront travailler vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Le directeur général des douanes a déjà fait le travail syndical et social en ce sens.

Nous ignorons encore quel sera le coût global. En tous cas, entre 2020 et 2027, il y a un pot commun, et comme le Président de la République a annoncé une hausse de la contribution française au budget de l’Union européenne, nous sommes fondés à veiller au partage des frais. Déjà, 90 % du coût des vedettes des douanes sont financés par des fonds européens. Il n’y a pas de modification législative à prévoir sur la perception de la TVA. Avec

les droits de douane, nous prévoyons une recette brute complémentaire d'environ 220 millions d'euros.

Certes, il y a une concurrence défavorable aux ports français, essentiellement parce que ce qui fait un port, c'est avant tout son *hinterland*. Pour le Havre, l'*hinterland* devrait être Paris, d'où l'idée de l'axe Seine. Pour Dunkerque, il y a le canal Seine-Nord, et des lignes ferroviaires conduiront jusqu'à Dijon et Lille. Mais Anvers, lui, bénéficie du canal Albert, construit il y a un siècle. Ainsi, Nike fait livrer toutes ses chaussures à Anvers, avant de les expédier partout en Europe. Outre l'*hinterland*, il y a la question de la fiscalité : la France fiscalise ses ports – comme tout le reste – plus que les autres. Le Premier ministre a commandé un rapport sur le sujet, qui sera rendu dans quelques semaines. Enfin, il faut être capable de clarifier la gestion entre port nationaux et ports décentralisés. Le président de la région Hauts-de-France réclame, par exemple, la gestion du port de Dunkerque, qui n'a sans doute pas la même envergure que celui du Havre ou celui de Marseille. L'histoire de nos voisins flamands a favorisé une gestion par région et par écosystème.

Ajoutons encore la question des normes écologiques et de sécurité. À Anvers, il n'y a aucune barrière, aucune surveillance et les entrepôts de la pétrochimie sont situés juste à côté des containers... Jamais nous ne ferions cela. Que voulons-nous ? De la sécurité, de l'efficacité économique ?

M. Laurent Duplomb. – C'est à nous-mêmes qu'il faut poser la question !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Jusqu'au jour où il y a un problème... Et il y a aussi une concurrence douanière. Les Belges ont beaucoup de douaniers, mais ne font pas toujours les mêmes contrôles que nous. Or, la protection du marché commun requiert une unification des vérifications. Sinon, la concurrence est faussée, sans parler des risques de sécurité. Sur l'Irlande et les accords de *Chequers*, je vais donner la parole au directeur général des douanes.

M. Rodophe Gintz, directeur général des douanes et des droits indirects. – Pour faire simple, l'Irlande est une île partagée entre deux pays, entre lesquels tous souhaitent éviter de rétablir une frontière physique. Or les douanes françaises ne peuvent contrôler spécifiquement les marchandises provenant d'Irlande, car ce serait discriminatoire. Les Britanniques ont le choix entre le rétablissement de formalités au sein de l'Irlande ou l'acceptation du fait qu'une partie du territoire britannique continuera d'appliquer les règles communes – ce qui est la solution à la fois la plus naturelle et la plus difficile à admettre sur le plan politique. Pour l'heure, ils n'ont pas trouvé de solution – et, comme l'a dit M. Barnier, c'est à eux d'en proposer une.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mme May n'a de majorité pour aucun des trois scénarios...

M. Olivier Henno. – Je partage votre sentiment qu'il existe une incrédulité généralisée des entreprises face au Brexit. Or les entreprises devront s'adapter, non seulement à l'impact du Brexit sur les volumes, mais aussi aux transformations qu'il pourra occasionner dans leur structure : nous ne sommes pas à l'abri d'un refroidissement du commerce entre la France et la Grande-Bretagne. Avez-vous, de votre côté, envisagé ses conséquences en matière fiscale ? Verrons-nous se rétablir des zones de *duty free* ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Il est difficile de prévoir le comportement des consommateurs et des entreprises. Le *duty free* montre que le malheur des uns fait parfois le bonheur des autres. Comme les Anglais pourront détaxer leurs achats, ils consommeront sans doute davantage en France. De même, les Français bénéficieront du taux de change favorable en Grande-Bretagne. En fait, je ne crois pas en un ralentissement des échanges : depuis les années 1990, le nombre de containers sur les mers a crû de 900 %... Pour la première fois, alors que depuis des années les pays convergent vers des normes communes, un pays divergera vers d'autres normes. Et, alors qu'on imaginait la fin des frontières, nous en rétablissons ! Il est vrai que les frontières les plus importantes sont désormais numériques : on fait plus facilement passer des marchandises illicites par colis qu'en traversant la frontière avec. Mais les flux de marchandises sont en croissance constante. Et je ne vois pas la Grande-Bretagne différer sur ce point de l'Asie ou de l'Afrique, avec lesquelles nos relations sont aussi très contraintes sur le plan juridique. D'ailleurs, un grand nombre d'Anglais possèdent des maisons en France. Et je ne parle pas des mariages, ni des fonctionnaires, notamment à la Commission européenne...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Au nombre de 1 715 !

M. Éric Bocquet. – Pour illustrer la détermination et le pragmatisme du Royaume-Uni, je vais vous lire un extrait d'un article intitulé *Petit avant-goût des négociations sur le Brexit* et publié en avril 2017. On y rappelait que M. Davis avait déclaré que « le Royaume-Uni aborde ces négociations en position de force » et que « aucun accord vaut mieux qu'un mauvais accord pour le Royaume-Uni ». Puis, le journaliste écrivait : « De façon plus crédible, [les autorités] rappellent à l'attention de ceux de ses « partenaires » qui l'auraient oublié que « le secteur des services financiers du Royaume-Uni est une plaque tournante pour l'argent, le commerce et les investissements du monde entier », que « plus de 75% des activités du marché des capitaux de l'Union européenne à 27 sont réalisés au Royaume-Uni ». Et elles les préviennent aimablement qu'en matière de business, les compromis ne seront pas faciles à négocier : « quittant l'UE, le gouvernement s'est engagé à faire du Royaume-Uni le meilleur endroit au monde pour faire des affaires » ». À bon entendeur...

M. Gérald Darmanin, ministre. – Pour autant, on constate que le secteur où les Anglais perdent le plus, c'est la finance... La plupart de ceux de mes camarades qui y travaillaient sont partis. La France ne les récupère pas tous, certes. Et l'Angleterre peut réagir par une politique fiscale différente. Mais, pour l'heure, le secteur souffre. D'ailleurs, Londres a largement voté contre le Brexit.

M. Jean Bizet, président. – Merci, monsieur le ministre. Dernière question, très locale : *quid* des relations avec Jersey ? Les flux avec la base de Granville ont été multipliés par six et atteignent désormais les 3 500 tonnes.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je me rendrai prochainement à Granville.

M. Jean Bizet, président. – Merci.

La réunion est close à 10 h 50.

- Présidence de M. Jean Bizet, président -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre déléguée aux affaires européennes

M. Jean Bizet, président. – Madame la ministre, nous vous remercions d’avoir répondu à notre invitation. Avec le Brexit, nous sommes confrontés à une situation paradoxale : après plus de quarante ans d’imbrications et de convergence, il nous faut travailler à la « désimbrication » et apprendre à gérer la divergence avec le moins de dégâts possible.

Nous devons par ailleurs faire face à la forte incertitude qui pèse sur l’issue des négociations avec le Royaume-Uni. Nous devons donc nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de l’absence d’un accord sur les modalités de retrait. C’est ce qu’entend faire le Gouvernement à travers le projet de loi d’habilitation qu’il a soumis au Sénat.

Nous souhaitons d’abord recueillir vos analyses sur l’état des négociations. Le dernier Conseil européen ne conduit pas à l’optimisme. Peut-on néanmoins espérer un déblocage en vue de la conclusion d’un accord de retrait ?

À quelques mois du retrait britannique, il paraît effectivement indispensable de s’y préparer, qu’il y ait accord de retrait ou non. Les Vingt-Sept ont donné un peu plus de temps à Theresa May. On peut même imaginer qu’elle puisse reformater sa coalition.

On sait que les mesures à prendre ne sont pas seulement d’ordre législatif ; beaucoup d’entre elles relèveront de l’Union européenne ou seront d’ordre réglementaire.

Pour ce qui est du volet législatif, l’habilitation que le Gouvernement sollicite du Parlement doit être précise. C’est une exigence constitutionnelle. Or l’incertitude même qui plane sur l’issue des discussions avec le Royaume-Uni justifie un besoin de flexibilité. Le contenu des ordonnances sera par ailleurs subordonné à la réciprocité des mesures prises par le Royaume-Uni. Il sera aussi conditionné par les mesures prises dans le même sens par les autres États membres ; la France devra, en effet, rechercher une harmonisation avec les grands États membres, en particulier l’Allemagne.

Votre audition est donc l’occasion d’exposer à notre commission spéciale comment le projet de loi d’habilitation parvient à un équilibre entre l’exigence de précision de l’habilitation et ce besoin de flexibilité.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Madame la ministre, j’ai une question préalable : le Gouvernement n’a pas souhaité rendre public l’avis du Conseil d’État, que le président et moi-même avons pu consulter. Le Conseil d’État considère le recours aux ordonnances comme « justifié à la fois par l’urgence qui s’attache à la préparation de ces mesures, mais aussi par le caractère conditionnel de la plupart d’entre elles ». Il estime en outre que le projet de loi d’habilitation « ne détaille pas suffisamment au Parlement la finalité des mesures envisagées, dont la compatibilité avec le droit de l’Union européenne devra par ailleurs être précisée au stade des ordonnances ». Cet avis n’a rien d’explosif. En ne lui

donnant aucune publicité, vous créez un mystère là où il n'y en a pas. Pourquoi ne pas nous permettre de le porter à la connaissance des membres de cette commission spéciale ?

Je vous ai fait parvenir un questionnaire de 21 questions, qui appellent des réponses écrites. J'insisterai sur cinq points.

Si la loi est publiée fin novembre, le Gouvernement aurait jusqu'à novembre 2019 pour publier les ordonnances de l'article 1^{er} – situation des Britanniques en France – et de l'article 2 – situation des Français installés au Royaume-Uni. C'est beaucoup trop, s'agissant des mesures les plus urgentes. Inversement, vous vous donnez jusqu'à avril 2019 pour publier les ordonnances de l'article 3, qui concernent les travaux d'aménagement portuaires notamment. Pourquoi ces délais ?

Concernant l'entrée et le séjour, en l'absence d'accord sur le Brexit, quelles mesures seraient mises en œuvre pour les Britanniques qui habitent déjà en France ? De combien de temps disposeront-ils pour régulariser leur situation ? Bénéficieront-ils d'une procédure accélérée pour la délivrance d'un titre de séjour ? Quel sera le sort de ceux qui disposent d'un droit au séjour permanent ?

Concernant l'emploi, peut-on envisager, pour les ressortissants britanniques installés sur le territoire français, un accès simplifié et rapide aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des États tiers, comme pour la Suisse, par exemple ?

Quel délai est-il envisagé pour la modification du statut des succursales de droit britannique ?

Enfin, le projet de loi prévoit la prise en compte pour les ressortissants français des diplômes et des qualifications professionnelles acquises : prévoyez-vous une date limite et comment la validation se fera-t-elle ?

Concernant la fonction publique, en l'absence d'accord sur le Brexit, 1 715 ressortissants britanniques vont perdre leur qualité de fonctionnaire. Qu'est-il prévu pour ces personnes ? Des indemnités financières ? Vont-ils conserver leur ancienneté ?

Enfin, nous avons besoin de précisions sur la couverture sociale, les pensions – des Britanniques résidant en France et des Français résidant au Royaume-Uni – et le régime des assurances. Les gens que nous rencontrons sont inquiets.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Michel Barnier le rappelle régulièrement : de nombreux progrès ont été accomplis depuis le début des négociations avec le Royaume-Uni sur les modalités de son retrait de l'Union européenne, qui doit intervenir le 30 mars 2019. Il estime que les négociateurs sont parvenus à se mettre d'accord sur 90 % du projet d'accord de retrait, sur des chapitres essentiels de la négociation. Cela concerne en particulier les droits des citoyens européens au Royaume-Uni, qui devraient pouvoir continuer de résider, de travailler et d'étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit européen actuellement ; le règlement financier, puisque le Royaume-Uni a finalement accepté de s'acquitter de ses obligations ; la mise en place d'une période de transition, qui s'ouvrirait le 30 mars 2019 et se finirait le 31 décembre 2020, pendant laquelle le Royaume-Uni devrait continuer à appliquer l'intégralité de l'acquis, sans participer au processus décisionnel.

Pour autant, rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé. C'est un principe que nous avons fixé dès le début des discussions. Les négociations achoppent toujours sur la question de la frontière irlandaise. Nous attendons désormais que le Royaume-Uni clarifie rapidement sa position sur le protocole irlandais de l'accord de retrait et s'engage véritablement dans la recherche d'une solution s'il souhaite éviter un retrait sans accord.

La position de l'Union européenne est inchangée : à défaut d'une meilleure option, nous devons avoir un filet de sécurité, le *backstop*, qui permettrait de maintenir pour l'essentiel l'Irlande du Nord dans le marché unique et d'éviter le retour d'une frontière physique sur l'île d'Irlande, qui menacerait la mise en œuvre des accords du Vendredi saint.

Cette position de principe avait fait l'objet d'un accord avec le Royaume-Uni en décembre 2017, qui détaillait très précisément qu'à défaut d'une meilleure solution, nous nous mettrions d'accord sur ce filet de sécurité avec un alignement réglementaire et une participation de l'Irlande du Nord, pour ce qui est de la mise en œuvre de l'accord du Vendredi saint, au marché unique et à l'union douanière.

En outre, nous devons encore trouver un accord sur une déclaration politique relative au cadre de nos relations futures, qui sera jointe à l'accord de retrait. Sur ce point, les principes de négociation que nous avons agréés le 23 mars dernier à 27 demeurent notre guide, qu'il s'agisse de l'équilibre entre droits et obligations, ou de l'autonomie de décision de l'Union européenne. Le respect de ces principes permettra de préserver l'intégrité et la cohésion de l'Union à 27, tout en permettant le maintien d'une relation étroite avec le Royaume-Uni à l'avenir.

Les négociateurs pensaient avoir trouvé un accord technique permettant d'obtenir un *backstop* sur la frontière irlandaise dans l'accord de retrait, avec un ajustement réglementaire de l'Irlande du Nord sur l'Union, qui aurait vocation à ne pas s'appliquer puisque les deux parties travailleraient, à partir de la fin de la période de transition, au maintien pour une période donnée du Royaume-Uni dans l'union douanière. Cela supposerait des mesures d'accompagnement, d'une part, pour s'assurer d'une concurrence équitable de part et d'autre de la Manche, d'autre part, pour qu'en échange d'un accès au marché unique pour leurs produits de la mer, les Britanniques autorisent la pêche aux navires européens dans leurs eaux.

Mme May a écarté cette piste il y a dix jours. Elle a pu constater mercredi soir l'unité des membres du Conseil européen autour de nos lignes directrices et de notre négociateur, Michel Barnier. Nous souhaitons que la négociation reprenne, mais cela suppose que Londres fasse mouvement : les solutions techniques sont connues, ce qu'il faut, c'est de la volonté politique de leur part.

La conclusion d'un accord à même de permettre un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union demeure l'objectif premier des Vingt-Sept et du Gouvernement. Nous sommes calmes et déterminés, mais nous ne pouvons néanmoins pas exclure l'hypothèse d'un échec des négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du fait des lourdes incertitudes qui pèsent sur les enjeux critiques de la négociation ni l'hypothèse d'une absence de ratification par l'une des deux parties – je pense au Parlement britannique.

Quoi qu'il advienne, les États membres, les institutions de l'Union et l'ensemble des acteurs concernés doivent se préparer aux changements qui résulteront du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, comme l'a souligné le Conseil européen dans ses

conclusions du 29 juin dernier. En particulier, un retrait du Royaume-Uni sans accord nécessiterait l'adoption par l'Union et par les États membres de mesures de contingence dans les domaines qui relèvent de leurs compétences respectives.

Au niveau de l'Union, une équipe dédiée à ces travaux de préparation a été spécifiquement mise en place dans cette perspective au sein du Secrétariat général de la Commission. Elle identifie les mesures qui devraient être prises en cas de retrait sans accord dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Union.

Il nous faut nous aussi, sur le plan national, nous préparer à l'éventualité d'un retrait sans accord. À cette fin, le Premier ministre a demandé à l'ensemble des ministères d'identifier les conséquences d'une absence d'accord et les mesures à prendre, y compris dans le cas où nous aurions très peu de temps pour le faire avant le 30 mars 2019, par exemple en l'absence de ratification.

C'est l'objet du projet de loi qui est soumis à votre examen, présenté le 3 octobre dernier en Conseil des ministres. Il vise à donner au Gouvernement les moyens de se préparer à toutes les éventualités, y compris l'absence d'accord, en l'habilitant, le cas échéant, à adopter par ordonnance les mesures nécessaires.

Le Gouvernement a parfaitement conscience que le recours aux ordonnances est une pratique qui, de façon compréhensible, n'enthousiasme pas les parlementaires. Le choix de l'habilitation, qui permet une plus grande flexibilité, est ici indispensable. Il faut en effet tenir compte de la nécessité de pouvoir agir très vite en fonction de l'évolution des négociations, ce qui explique que la voie de la conclusion d'accords bilatéraux, trop lente, n'est à ce stade pas une option.

Il faudra aussi déterminer le contenu même des mesures en fonction de celles qui seront prises par le Royaume-Uni, mais aussi par les autres États membres, comme l'Allemagne, qui prépare six projets de loi, et par l'Union européenne elle-même. Celle-ci devra en effet agir dans son champ de compétence. Nous souhaitons commencer rapidement à comparer nos travaux de préparation respectifs de façon à nous assurer d'une compréhension partagée de la frontière entre droit national et droit européen, d'une part, et à veiller à ce que les différentes mesures nationales prises par les États membres soient bien coordonnées, d'autre part.

Le Gouvernement restera soucieux du respect de l'article 38 de la Constitution et conscient du nécessaire équilibre à tenir entre précisions des dispositions et nécessaire flexibilité.

Plus précisément, le projet de loi prévoit deux types de mesures : celles, les plus nombreuses, nécessaires en cas d'absence d'accord ; d'autres, également nécessaires même en cas d'accord de retrait en raison des délais nécessaires.

Toutes ces mesures concernent trois grands blocs de domaines : la situation des ressortissants français et, de manière générale, les intérêts français ; la situation des Britanniques en France ; la circulation des personnes et des marchandises.

Concernant la situation des Français vivant au Royaume-Uni et qui reviendraient en France, ces mesures permettront, pour protéger leurs intérêts en cas de retrait sans accord, de prendre en compte certains bénéfices acquis par les ressortissants français durant une

période effectuée au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union, par exemple pour pouvoir faire valoir une période d'activité outre-Manche dans le calcul de la retraite en France, ou pour pouvoir continuer à se prévaloir en France des diplômes obtenus au Royaume-Uni.

Cette catégorie de mesures vise à préserver, de manière large, les intérêts nationaux. C'est la raison pour laquelle le projet de loi contient également des mesures visant à permettre aux entreprises françaises la poursuite de transferts de produits et matériels de défense à destination du Royaume-Uni, ou encore à permettre aux entités françaises d'accéder aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison de pays tiers, ou de pouvoir continuer à utiliser des conventions-cadre en matière de services financiers et à sécuriser les contrats existants.

Ce sont des domaines techniques, mais j'y insiste : les entités britanniques n'auront plus accès au passeport financier européen. Mais nous voulons que les contrats en cours puissent aller à leur terme et que les entreprises françaises puissent de leur côté maintenir leur accès, par exemple, au marché des changes britanniques.

Ensuite, d'autres mesures visent à régir la situation des Britanniques en France après le retrait, en particulier leur droit d'entrée et de séjour, l'emploi des ressortissants britanniques exerçant légalement à la date du retrait une activité professionnelle salariée en France, la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique française de nationalité britannique, ou encore l'application aux ressortissants britanniques résidant en France au moment du retrait de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales.

De telles mesures permettraient par exemple d'éviter qu'un citoyen britannique résidant en France au 30 mars 2019 ne se retrouve en situation irrégulière ou qu'un employeur en France ne voie sa responsabilité pénale engagée au titre de l'emploi d'un ressortissant britannique non autorisé à travailler.

Il est néanmoins difficile à ce stade de déterminer précisément le contenu de ces mesures. Nous souhaitons en effet que les Français au Royaume-Uni, comme les Britanniques en France, bénéficient de la situation la plus favorable possible, et donc la plus proche de l'existant, mais, bien entendu, nous prendrons ces mesures sous condition de réciprocité.

Enfin, certaines mesures du projet de loi concernent la circulation des personnes et des marchandises. Elles permettront d'assurer la continuité du transport à travers le tunnel sous la Manche ou encore de pratiquer les contrôles nécessaires à l'entrée de marchandises venant du Royaume-Uni sur notre territoire. À cet égard, certaines mesures seront nécessaires, même en cas d'accord, en vue de la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement de locaux, installations ou infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routières, qui seront requis d'ici au 31 décembre 2020 par le rétablissement des contrôles de marchandises et de passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni.

Voici les grandes lignes du projet de loi qui est soumis à l'examen de votre commission spéciale. Le nombre relativement limité de domaines concernés, et donc de mesures prévues par ce projet de loi, s'explique par la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres et, plus généralement, par l'intégration du droit européen dans notre ordre juridique interne.

Je précise, monsieur le rapporteur, que le texte prend pleinement en compte l'avis que lui a adressé le Conseil d'État. Cet avis nous a permis d'améliorer le texte, notamment en précisant davantage la finalité des mesures envisagées dans le sens suggéré par lui et en ôtant une disposition qui n'était pas nécessaire, relative au maintien des conseillers municipaux de nationalité britannique. En l'état actuel du droit, le Conseil d'État nous a confirmé que les élus de nationalité britannique pourront poursuivre leur mandat jusqu'à son terme et qu'il n'était donc pas opportun d'inclure une disposition en ce sens. Le Conseil d'État précise clairement dans son avis que, dans cette nouvelle rédaction, le texte est conforme aux exigences constitutionnelles. Le Gouvernement a souhaité que cet avis ne soit pas publié pour ne pas donner d'indication sensible à l'autre partie de cette négociation, comme il est d'usage en matière de conduite des relations internationales. Je compte sur votre souci partagé de protéger au mieux nos intérêts dans le cadre de cette négociation ardue, car sans précédent.

Il est en effet étrange de vous présenter un projet de loi d'habilitation dont mon souhait le plus cher est qu'il n'entre jamais en application. Néanmoins, l'état actuel des négociations nous impose de l'examiner.

Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur, la raison du délai de douze mois pour l'adoption des ordonnances. Le délai sera plus court pour les mesures qui doivent être adoptées rapidement ; je pense notamment aux aménagements nécessaires pour rétablir les contrôles aux frontières. La durée est plus longue pour les autres mesures, même si en principe les ordonnances devraient entrer en vigueur à la date du retrait effectif. Les douze mois donnent plus de souplesse au Gouvernement dans l'hypothèse où le retrait serait retardé de quelques mois, même s'il n'en est pas question aujourd'hui. Je préfère que nous soyons juridiquement armés pour répondre à toutes les incertitudes.

Vous m'avez demandé si les Britanniques qui disposent aujourd'hui d'un droit au séjour permanent sur notre sol le conserveraient en cas d'absence d'accord. Non, car ce statut est lié au fait que ces personnes viennent d'un pays de l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – Même pour les Britanniques qui vivent sur notre sol depuis plus de cinq ans ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Bien sûr. Ce droit au séjour permanent vient du statut de ressortissant de l'Union. Sans accord, ce droit disparaîtrait immédiatement.

Nous souhaitons bien évidemment que les mesures prises soient les plus intelligentes possibles, d'autant que nous avons intérêt au maintien sur notre sol des ressortissants britanniques. Mais n'oublions pas la situation de nos compatriotes au Royaume-Uni : voyons déjà quelles mesures seront prises par les Britanniques avant de dévoiler les nôtres. Les propos de la Première ministre britannique sont encourageants. Dans le projet d'accord de retrait figurent des mesures précises : nous avons intérêt à ce qu'il soit signé et ratifié car il permet à nos ressortissants respectifs de continuer à travailler, à étudier et à résider comme avant. Pour autant, en cas d'absence d'accord, j'attends de savoir avec précision quelles mesures les Britanniques prendraient avant de décider des nôtres. Un délai avant la délivrance d'un permis de résidence ou la prolongation des statuts seraient ainsi possibles. Diverses mesures étant envisageables, attendons que les Britanniques nous présentent les leurs.

Vous m'avez aussi interrogé sur les 1 715 ressortissants britanniques qui sont titulaires de la fonction publique dans notre pays. Par définition, ils ne peuvent pas le

demeurer. Nous devons donc voir comment continuer à bénéficier de leurs services. La plupart de ces personnes enseignent l'anglais. Un certain nombre d'entre elles ont déjà demandé la nationalité française, ce qui est la plupart du temps possible et relativement simple. Mais un ressortissant d'un État tiers ne peut pas être fonctionnaire.

M. Jean Bizet, président. – Des contrats ne seraient-ils pas possibles ? Quant aux secteurs sensibles, je ne vois pas de solution.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Le recours aux contrats peut effectivement être envisagé. Je n'ai en revanche pas connaissance que des ressortissants britanniques soient employés dans des secteurs sensibles de la fonction publique française. C'est d'ailleurs une constante d'éviter que des ressortissants européens soient affectés à de tels emplois.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous avez cité les propos rassurants de Mme May. Je vous rappelle aussi que lors de votre venue à Londres, vous vous étiez dite confiante.

Les négociations actuelles sur le sort des Britanniques installés en France et sur les Français installés en Grande-Bretagne sont-elles dissociables du sort réservé à tous les autres Européens ? Quel est l'état d'esprit des Britanniques sur cette question ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – L'avis du Conseil d'État qui ne nous a pas été communiqué semble appeler l'attention du Gouvernement sur l'incompatibilité de certaines des mesures de préparation au retrait qui figurent dans ce projet de loi avec la réglementation européenne. Avez-vous identifié les points qui vont devoir faire l'objet d'une adaptation réglementaire ? Ainsi, les contrôles douaniers enfreindraient la réglementation européenne s'ils étaient déportés de plusieurs kilomètres.

M. Bruno Sido. – Quel sort sera réservé aux quelque mille fonctionnaires européens de nationalité britannique ? J'ai cru comprendre, lors de l'audition du ministre de l'Action et des Comptes publics ce matin, qu'ils le resteraient après le Brexit. Si tel est le cas, *quid* du parallélisme des formes avec les Britanniques qui sont fonctionnaires en France ?

M. Didier Marie. – Si les Britanniques acceptent le principe de réciprocité, rien ne changera pour les ressortissants britanniques sur notre sol. Mais une telle situation serait-elle compatible avec le droit européen s'il n'en va pas de même dans d'autres pays de l'Union ?

Les négociations que vous avez engagées pour rattacher les ports français au corridor Mer du Nord – Méditerranée sont engagées. Vous avez obtenu des avancées pour Dunkerque et Calais. Mais n'oubliez pas Dieppe et Le Havre.

Mme Maryvonne Blondin. – Et Roscoff !

M. Didier Marie. – Les ordonnances prévoient-elles des mesures spécifiques pour assurer le trafic entre la Manche, la Bretagne et le Royaume-Uni ? Ainsi, Dieppe assure trois liaisons quotidiennes avec le port de Newhaven et dépend en très grande partie des relations avec la Grande-Bretagne.

M. Jean Louis Masson. – A plusieurs reprises, la commission des lois a demandé à ce que les avis du Conseil d'État soient communiqués aux parlementaires et les gouvernements successifs nous ont répondu régulièrement que tel serait désormais le cas. Il

est quelque peu scandaleux de ne pas avoir transmis cet avis pour ce projet d'habilitation. L'attitude du Gouvernement et du président de la République sur le Brexit n'est pas claire.

Lors du débat de la semaine dernière, je vous avais posé deux questions, madame la ministre, et vous n'y avez pas répondu, sans doute par surdité volontaire. Si nous organisons des séances de questions, c'est pour obtenir des réponses précises !

J'avais rappelé que plusieurs référendums organisés dans divers pays ont déjà été contournés par les tenants d'une Europe à tendance fédéraliste. Aujourd'hui, c'est la même chose : le président Macron est à la pointe de la coalition qui essaye de saboter le Brexit en pourrissant les négociations par des conditions extravagantes, dont surtout la volonté d'instaurer une frontière douanière à l'intérieur même du Royaume-Uni. Que dirions-nous si l'on nous demandait de rétablir la frontière séparant l'Alsace-Moselle du reste de la France ? C'est scandaleux ! Les tenants de l'Union européenne font tout ce qu'ils peuvent pour bloquer les négociations.

Nous sommes face à trois hypothèses dont la première serait la conclusion d'un accord et la deuxième l'absence d'accord. Dernière hypothèse : un nouveau référendum avec un résultat en faveur de l'Union.

Le traité de Lisbonne prévoit que la répartition des sièges est dégressivement proportionnelle. Or, actuellement, tel n'est pas le cas puisqu'il existe une distorsion entre l'Allemagne et la France. Lors du dernier Conseil européen, de nouveaux sièges ont été attribués pour respecter le traité de Lisbonne. Mais que se passerait-il si la Grande-Bretagne décidait finalement de rester dans l'Union ? Continuera-t-on alors à violer le traité de Lisbonne ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – La courtoisie légendaire du Sénat est parfois mise à mal...

Madame Garriaud-Maylam, si un accord de retrait est signé et ratifié, la situation faite aux Français vivant en Grande-Bretagne sera exactement la même que pour les autres ressortissants européens. En cas d'absence d'accord, les autorités britanniques décideront de la façon dont ils entendent procéder avec les ressortissants européens et rien ne les obligera à traiter chaque nation de la même façon. Néanmoins, la situation sera déjà suffisamment complexe et les autorités britanniques auront sans doute à cœur d'appliquer les mêmes règles à tous les pays européens. Nous serons attentifs à ce que le traitement réservé à nos ressortissants installés en Grande-Bretagne soit le plus proche possible de l'accord sur lequel nous nous sommes mis d'accord.

Monsieur Houllegatte, nous avons demandé un échange d'informations entre la Commission européenne et les États membres pour les mesures nationales que nous avons à mettre en place. Ainsi, le trafic aérien est une compétence européenne : en cas d'absence d'accord, les mesures proposées par la Commission se substitueraient au régime actuel dont bénéficie le transport aérien entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. S'agissant du contrôle douanier des marchandises, il est possible d'envisager de déporter le lieu de ces contrôles ailleurs que sur les points d'entrée. Pour ce faire, une autorisation de la Commission est nécessaire, ce qui explique nos négociations actuelles avec elle.

Je ne suis pas loin de partager les remarques de M. Sido sur les fonctionnaires européens de nationalité britannique, mais il revient à la Commission européenne de décider

de les maintenir ou non. M. Juncker a décidé de les garder en poste, mais aucun nouveau fonctionnaire britannique ne sera recruté à l'avenir. À mon avis, cela implique aussi que les fonctionnaires britanniques actuels ne pourront pas accéder aux plus hautes fonctions. D'ailleurs, un certain nombre d'entre eux ont pris une autre nationalité.

M. Bruno Sido. – Je comprends la décision de M. Juncker qui ne veut pas mettre de l'huile sur le feu. Mais en cas de « *hard Brexit* », le maintien de fonctionnaires européens britanniques serait inimaginable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – En droit, cela serait possible et la décision relèvera exclusivement de la Commission européenne. En revanche, il ne pourra plus y avoir de commissaire britannique.

M. Bruno Sido. – Il ne manquerait plus que cela !

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – L'excellent commissaire britannique Julian King chargé de la lutte contre le terrorisme ne pourra pas être reconduit à l'issue du mandat de l'actuelle Commission.

M. Jean Bizet, président. – Quand un ressortissant d'un État membre devient commissaire, il oublie sa nationalité.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – A l'avenir, l'accès aux plus hautes fonctions administratives européennes me paraît devoir être exclu pour les citoyens britanniques.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Si l'Irlande du Nord restait membre de l'union douanière, que se passerait-il pour les fonctionnaires britanniques ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Le *backstop* prévoit de maintenir un alignement réglementaire entre le nord et le sud de l'Irlande et la participation de l'Irlande du Nord à l'union douanière. Mais les habitants d'Irlande du Nord demeurent des citoyens britanniques. Si la Grande-Bretagne devenait un État tiers, nous aurions toute liberté de choisir le statut de ses ressortissants. La Commission européenne serait seulement habilitée à décider de la mise en place, ou non, de visas de courte durée pour les Britanniques.

Concernant la négociation sur le corridor mer du Nord-Méditerranée, la première proposition de la Commission européenne n'était pas acceptable, puisqu'elle ignorait les ports français. Nous sommes donc entrés en discussion avec la commissaire Bulc. Intégrer uniquement Calais ne suffit pas. Soyons conscients, toutefois, que faire partie d'un corridor entraîne des avantages, mais aussi des obligations. Il faut bien mesurer l'équilibre entre les uns et les autres avant de présenter la candidature d'un port.

Quelles mesures prendrons-nous pour assurer la fluidité du trafic ? Nous parlons là de l'hypothèse d'une absence d'accord de retrait ou d'un accord prévoyant la non-participation du Royaume-Uni à l'union douanière. Nous ne savons pas ce qu'il en sera : au début, le Royaume-Uni ne souhaitait plus rester ni dans le marché unique, ni dans l'union douanière. Mais depuis, sont apparues des hypothèses comprenant une participation temporaire à cette dernière. Nous attendons une stabilisation de la position britannique. Mais les hypothèses que j'ai indiquées impliqueraient des contrôles. Et même si le Royaume-Uni reste dans l'union douanière mais s'écarte des règlements européens, il faudra procéder à des contrôles sanitaires et réglementaires. La fluidité pourra être assurée par la mise en place d'aires de stationnement et des technologies les plus avancées pour le contrôle des

marchandises, mais aussi des animaux vivants, des plantes et des produits agricoles. L'hypothèse de procéder à ces contrôles hors des points d'entrée sur le territoire national est à explorer.

Monsieur le sénateur Masson, vous considérez que la non-communication d'un avis du Conseil d'État est une preuve que quelque chose n'est pas clair. C'est juste la preuve que nous voulons protéger les intérêts de nos concitoyens et de nos entreprises. Ce que vous appelez des conditions extravagantes relève de ce souci. Vous parlez à juste titre de la frontière irlandaise, qui deviendrait une frontière extérieure. Il est hors de question d'en faire la porte d'entrée incontrôlée de marchandises du Royaume-Uni et du reste du monde. Ce serait fragiliser le droit des consommateurs européens et les entreprises européennes qui seraient confrontées à une concurrence déloyale.

Nous nous sommes mis d'accord avec le Royaume-Uni pour faire en sorte que la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ne soit pas une frontière physique, afin de préserver les accords du Vendredi saint. Voici ce qui a été signé par Mme May elle-même – je traduis de l'anglais : « En l'absence de solution agréée, le Royaume-Uni assurera qu'il n'y a pas de barrières réglementaires entre l'Irlande du Nord et le Royaume-Uni, sauf à ce que, comme il est prévu par les accords de 1998, l'exécutif et l'Assemblée d'Irlande du Nord soient d'accord pour qu'il y ait une différence réglementaire entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. Si une autre solution n'était pas possible, le Royaume-Uni proposera des solutions spécifiques pour l'Irlande du Nord. S'il n'y a pas de solution agréée pour ces solutions spécifiques, le Royaume-Uni maintiendra un alignement complet avec les règles du marché intérieur et de l'union douanière qui maintenant ou dans le futur permettent une pleine coopération entre le nord et le sud de l'île d'Irlande. » C'est un engagement pris par le Royaume-Uni, que nous lui demandons de traduire dans l'accord que nous signerons avec lui.

Vous semblez penser que l'essentiel de nos efforts consistent à faire dérailler le Brexit. Nous ne l'avons pas souhaité, c'est vrai. Mais nous le respectons en tant que décision démocratique du Royaume-Uni. Nos efforts consistent à faire en sorte que la séparation soit ordonnée, et que nos concitoyens et nos entreprises soient protégés. Nous ne travaillons à aucun moment sur des hypothèses comme celles d'un nouveau referendum, car le gouvernement britannique ne l'a pas envisagé – nous avons assez de travail comme cela !

Vous souhaitez savoir ce que nous ferions si le Royaume-Uni, par extraordinaire, restait dans l'Union, concernant la représentation de la France au Parlement européen. Je voudrais partager avec vous ma surprise, lorsque j'ai constaté, en prenant mes fonctions, que, comme vous l'avez dit très justement, le nombre de parlementaires européens français fixé en 2013, ne correspondait pas à notre poids démographique dans l'Union européenne. Je me suis même interrogée si nous avions obtenu en échange un avantage qui aurait valu que nous acceptions cette représentation insuffisante. Je ne l'ai pas trouvé. J'ai profité du retrait britannique pour négocier d'abord avec la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, puis avec son assemblée plénière, et j'ai obtenu cinq sièges supplémentaires. Si par extraordinaire, le Royaume-Uni décidait de revenir dans l'Union européenne – hypothèse que rien ne vient étayer aujourd'hui – il faudrait remettre sur le métier la répartition entre États membres, sachant que chacun souhaite faire entendre ses positions, et c'est bien normal. Mais au moment où nous parlons, il n'est pas question qu'il y ait des élections européennes sur le sol britannique.

M. Jean Louis Masson. – Vous ne dites pas la vérité. En juin, le Conseil européen a écrit noir sur blanc que si le Royaume-Uni ne sort pas, la répartition actuelle, prise en violation du traité de Lisbonne, serait conservée. Il ne faut pas esquiver le deuxième cas, qui est évoqué dans un document signé par la France. Vous y étiez ! Ne tirez pas le bénéfice d’avoir obtenu une hausse du nombre de sièges dans un cas, si vous n’acceptez pas de prendre la responsabilité de ce qui est prévu dans l’autre cas.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Merci, Monsieur le sénateur, d’avoir suggéré en peu de temps que je souffrais de surdité, que je manquais d’intelligence ou de sincérité... En tout état de cause, ce qui a été dit au moment du Conseil européen serait évidemment modifié en cas de décision britannique de rester membre de l’Union européenne, puisqu’il faudrait – mais nous nageons en plein surréalisme – mettre fin au compte à rebours, ce qui nécessiterait une décision spécifique du Conseil européen à l’unanimité.

Mme Gisèle Jourda. – Quand les cinq sièges supplémentaires seront-ils attribués à la France ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Dès 2019.

M. Bruno Sido. – D’autres pays récupèrent-ils des sièges ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Tous les sièges britanniques ne sont pas redistribués, de manière à ce qu’une Union plus petite ait un Parlement plus petit. Certains, au Nord de l’Europe, plaidaient pour une diminution sèche, considérant qu’il n’y a pas de petites économies. D’autres pays gagnent un ou trois sièges. Nous sommes le pays qui en gagne le plus.

M. Bruno Sido. – Quelle fut, en son temps, la justification de ces cinq sièges de moins ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Je l’ai cherchée, et je ne l’ai pas trouvée.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Je n’ai pas l’intention de traiter de cette question dans mon rapport. Nous nous éloignons beaucoup des ordonnances.

Je parlerai en revanche des couloirs maritimes, bien qu’ils ne soient pas visés, puisqu’ils relèvent de la compétence européenne. Je ne parlerai pas de la frontière irlandaise, ni, bien sûr, ne remettrai en question le vote des Britanniques, que je regrette, mais que je respecte. Le choix de placer ou non la frontière au milieu de la mer est un choix politique ; remarquons cependant que Mme May n’a de majorité sur aucune des trois solutions envisagées. Mais revenons à l’objet du texte, à savoir les mesures à prendre, en particulier les mesures d’urgence à prendre en cas de *no deal*.

Mme la ministre, ma dernière question portait sur le volet de la couverture sociale, des retraites, de l’assurance-chômage des Français et des Britanniques ayant travaillé d’un côté et de l’autre de la Manche ; mais il est préférable que vous me répondiez longuement par écrit. J’aurai besoin de votre réponse pour mon rapport.

M. Jean Bizet, président. – Ce matin, le ministre de l’Action et des Comptes publics a bien précisé que depuis quarante ou quarante-cinq ans, c’était la première fois que la France allait devoir protéger le marché intérieur. Le *backstop* est une atteinte à la souveraineté

d'un État, mais il n'y a guère d'autre solution. Le moins douloureux serait bien sûr d'établir les contrôles en mer d'Irlande.

Vous avez abordé le sujet du nombre de sièges dans l'hypothèse tout à fait aléatoire où les Britanniques reviendraient sur leur vote. Il faudrait également ouvrir une nouvelle discussion sur toutes sortes de dossiers, dont le rabais britannique.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Dans la mesure où le président Macron avait parlé de listes transnationales, pourrait-il être éventuellement envisagé de créer une circonscription spécifique pour représenter les expatriés européens ou français ? J'avais posé cette question par écrit, mais, à ma connaissance, je n'ai pas eu de réponse.

M. Jean-Michel Houllegatte. – N'oublions pas qu'entre 2010 et 2014, le nombre de parlementaires européens était de 766, nombre que le traité de Lisbonne a réduit à 751 – 750 plus le président. La France a conservé ses 74 parlementaires, le Royaume-Uni en a conservé 73, alors que l'Allemagne en a perdu 3, passant de 99 à 96. Voici quel est l'historique du nombre de 74 parlementaires.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Nous avons souhaité tirer profit des sièges laissés vacants par les Britanniques pour créer une circonscription européenne à pourvoir par des listes transnationales, mais nous n'avons pas été suivis par le Parlement européen. Cette hypothèse reste ouverte pour 2024, Mme Merkel s'y étant ralliée tardivement dans le courant de l'été. Pour les autres, nous sommes revenus à la circonscription nationale adoptée par la grande majorité des États membres, et avons abandonné les euro-régions, qui n'avaient pas fait preuve de leur efficacité pour rapprocher les eurodéputés des électeurs. Les listes devront compter des candidats aussi représentatifs que possible de la variété des Français établis en métropole, dans les Outre-mer, et, pourquoi pas, des Français établis à l'étranger. Mais cela relève de la responsabilité des partis politiques.

M. Jean Bizet, président. – Merci.

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

La réunion est close à 17 h 40.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI PORTANT SUPPRESSION DE SUR-TRANPOSITIONS DE
DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS**

Mercredi 24 octobre 2018

- Présidence de M. Pascal Allizard, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe
et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes**

M. Pascal Allizard, président. – Mes chers collègues, je vous présente tout d'abord les excuses de notre président, René Danesi, absent aujourd'hui pour cause de déplacement en Iran.

Dans un premier temps, madame la ministre, je vous propose de prendre la parole pour présenter les grandes lignes de ce texte portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français. Notre assemblée est particulièrement attentive à cette démarche, la compétitivité de notre économie étant trop souvent entravée par des contraintes purement nationales qui viennent s'ajouter aux objectifs fixés par les directives européennes.

Pouvez-vous en particulier nous préciser la méthode du Gouvernement pour sélectionner les dispositions dont la mise en conformité est proposée ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Je suis heureuse de vous présenter ce projet de loi d'« euro-simplification », une expression qui me paraît bien résumer le travail que nous avons mené.

Notre but est d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, les personnes et les services publics, en supprimant des normes, mais aussi, parfois, en complétant le droit existant. Le Président de la République souhaite accentuer les efforts de simplification administrative et de maîtrise de la production normative afin de réduire les effets pénalisants de normes trop nombreuses et trop complexes pesant sur la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat et l'efficacité des services publics. Le Premier ministre s'est emparé de ce sujet dès le mois de juillet 2017, à travers la circulaire relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact.

Le texte qui vous est soumis s'inscrit pleinement dans cette démarche de simplification, en procédant à la suppression du stock de sur-transpositions. Je me réjouis que cet objectif général soit partagé par le Parlement, qui a publié cette année deux rapports sur le sujet, notamment celui de votre collègue René Danesi. Plus largement, je sais que le Sénat est particulièrement vigilant sur la question des sur-transpositions, et même pionnier, la commission des affaires européennes exerçant désormais une surveillance sur tout projet ou proposition de loi de transposition de textes européens.

Cette entreprise de simplification n'est pourtant pas si simple à mener, car les modifications proposées heurtent souvent un intérêt, une sensibilité, ou simplement des habitudes.

J'en viens à notre méthode, qui a suscité des interrogations. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 a posé deux règles en matière de transposition de directives : d'une part, l'arrêt de toute nouvelle sur-transposition qui ne refléterait pas un choix politique assumé – une procédure spécifique d'autorisation du Premier ministre a été mise en place – ; d'autre part, le lancement d'une évaluation du stock des sur-transpositions existantes afin de corriger celles qui doivent l'être. Cette démarche n'est pas inédite en Europe, le Royaume-Uni et l'Allemagne nous ayant précédés.

Le Gouvernement a retenu une acception large de la notion de sur-transposition, qui comprend non seulement les mesures ajoutant des contraintes par rapport à ce qui résulte strictement des directives, mais aussi toutes les facultés ou dérogations permises par le droit de l'Union mais non reprises en droit interne – par exemple la faculté pour une PME de déroger à certaines formalités. Cette acception large est la seule qui permette de dresser l'inventaire de tous les écarts normatifs susceptibles de pénaliser la compétitivité et l'attractivité de la France par rapport aux autres États membres.

Sur ces bases, un travail inédit d'analyse de l'opportunité de l'ensemble des mesures nationales de transposition des directives européennes a été réalisé par une mission inter-inspections regroupant six corps différents. Celle-ci, après avoir rencontré de nombreuses entreprises, les fédérations professionnelles, les associations d'élus locaux et les partenaires sociaux, a identifié 132 mesures législatives.

Le Gouvernement a ensuite analysé l'ensemble des écarts identifiés et distingué trois catégories de sur-transpositions. Dans certains cas, le Gouvernement a estimé que les mesures identifiées ne constituaient pas de vraies sur-transpositions, à la lumière des critères retenus. Dans d'autres cas, il a jugé préférable de maintenir la sur-transposition afin d'atteindre au plan national des objectifs plus ambitieux que ceux fixés au niveau européen. Cette approche est totalement assumée par le Gouvernement, en particulier dans le domaine de la santé ou de l'environnement. On peut citer, entre autres exemples, l'obligation du paquet neutre pour les cigarettes, l'interdiction d'exploiter les hydrocarbures, le maintien du congé maternité à 16 semaines, ou encore la préservation du délai de rétractation de huit jours pour les crédits à la consommation.

Le Gouvernement a également maintenu la sur-transposition lorsqu'il a jugé plausible, au regard des négociations en cours, un futur alignement du standard européen sur le standard français plus contraignant ou plus ambitieux. Je pense au récent accord intervenu entre le Parlement européen et le Conseil sur la directive relative aux énergies renouvelables, qui a relevé de 27 à 32 % l'objectif contraignant pour la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique.

La troisième catégorie rassemble toutes les sur-transpositions jugées injustifiées et/ou pénalisantes. Le Gouvernement prévoit de les supprimer ou d'activer des possibilités de dérogation qui n'avaient pas été retenues lors de la transposition.

Toutes ces sur-transpositions ne seront pas supprimées dans le présent projet de loi. Certaines le seront dans le cadre de transpositions à venir de nouvelles directives ou dans de futurs projets de loi. Une centaine de sur-transpositions relèvent enfin du niveau

réglementaire : ce chantier, encore plus vaste que le précédent, sera engagé dans les prochains mois.

Les quelque 30 mesures du projet de loi visent à simplifier des formalités injustifiées ou pénalisantes dans neuf domaines distincts. Elles permettront de supprimer des procédures ou obligations inutiles ou redondantes, comme la déclaration préalable de profession pour les petits utilisateurs finaux d'alcool dénaturé, la déclaration de cession de médicaments vétérinaires pour la grande majorité des opérateurs ou encore l'obligation pour certaines entreprises, notamment dans le domaine du fret de proximité, d'être titulaires d'une licence pour exercer une activité de transport sur le réseau ferroviaire. Nous procéderons également à toutes les vérifications nécessaires avant de proposer de retirer les syndicats de la liste des entités soumises à des mesures destinées à lutter contre le blanchiment d'argent en lien avec une entreprise terroriste.

L'idée est généralement intégrée que le niveau de sécurité s'accroît avec le renforcement des contrôles. En réalité, cela dépend des cas. Quoi qu'il en soit, nous agissons à normes de sécurité constantes, et seulement pour supprimer des informations dont le consommateur dispose déjà par ailleurs.

Des mesures permettront aussi d'éviter d'éventuelles distorsions de concurrence qui pèsent sur la compétitivité des entreprises françaises et qui sont souvent sans équivalent dans les autres États membres. Je pense par exemple à l'allègement de certaines obligations comptables pour les entreprises moyennes, qui sont obligées de rendre publiques des informations que leurs concurrents européens ne sont pas obligés de dévoiler. Je pense aussi au renforcement de l'attractivité de la France dans le domaine financier, grâce à des procédures moins lourdes pour définir l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risques.

S'agissant des objectifs poursuivis par les différents articles du texte, je propose de les éclairer en répondant à vos questions, mesdames, messieurs les sénateurs.

M. Olivier Cadic, rapporteur. – Madame la ministre, quand le rapport inter-inspections, qui a déjà été communiqué aux rapporteurs, sera-t-il publié ?

En termes de méthodologie, des éléments de droit comparé ont-ils été pris en compte pour mesurer l'asymétrie de compétitivité ?

Sur le périmètre du texte, pour quelles raisons certaines sur-transpositions identifiées par le rapport ne sont-elles pas traitées ou ne le sont-elles que très partiellement, par exemple en matière de droit de la consommation ou de droit financier ?

Pourquoi certains secteurs ne sont-ils pas concernés, notamment les marchés publics et les contrats de concession, les conditions de travail – en particulier le travail de nuit –, la fiscalité énergétique ou l'industrie agroalimentaire ?

Le Gouvernement envisage-t-il de présenter un projet de loi ultérieurement sur ces secteurs ou de les traiter dans de futurs projets de loi sectoriels ?

Sur le contrôle du respect de la conformité, le projet de loi supprime opportunément plusieurs procédures préalables d'autorisation ou de déclaration, mais les conditions de contrôle du respect de la conformité des procédures ont-elles été systématiquement vérifiées ?

Certaines sur-transpositions ont été introduites par voie d'ordonnance, y compris parfois des ordonnances non ratifiées. Quels engagements le Gouvernement a-t-il pris afin de s'assurer que les entreprises françaises ne sont pas soumises à des obligations disproportionnées et injustifiées, introduites sans débat au sein du Parlement ?

J'en viens maintenant au chapitre I^{er} du texte. En matière de droit de la consommation, le rapport de la mission inter-inspections recense de très nombreuses sur-transpositions. Or le projet de loi ne prévoit de modifier le cadre global qu'à la marge, en ajustant quelques mesures anodines relatives à la publicité. Pourquoi un tel manque d'ambition ?

S'agissant de la protection juridique, pourquoi supprimer l'interdiction pour les assureurs d'intervenir dans la négociation des honoraires de l'avocat de l'assuré ?

En matière financière, seuls les articles 8 et 9 du texte concernent les établissements de crédit et d'investissement, alors que de nombreuses sur-transpositions ont été identifiées dans ce secteur par le rapport. Sachant que le Gouvernement veut renforcer l'attractivité de la place financière de Paris, le projet de loi va-t-il assez loin ?

S'agissant de la suppression de l'obligation d'appel d'offres pour certains services juridiques, pouvez-vous nous indiquer quelles garanties minimales d'égal accès à la commande publique seront assurées ?

L'article 13 prévoit de supprimer l'obligation de mise en compatibilité des équipements radioélectriques avec la norme IPv6. Des entreprises se sont-elles déjà mises en conformité ? Si oui, est-il envisageable de les indemniser ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteur. – J'en viens à présent au chapitre II, relatif au développement durable.

L'article 15 vise à supprimer la condition de traitement préalable par une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou une IOTA (Installations, ouvrages, travaux et aménagements) pour la sortie du statut de déchet. En quoi cet article remédie-t-il réellement à une sur-transposition, dans la mesure où la combinaison des articles 6 et 23 de la directive prévoit que les critères nationaux de sortie du statut de déchet doivent inclure des procédés de traitement « autorisés », ce qui correspond à notre système d'installations classées en droit français ? Comment s'assurer d'un contrôle efficace si l'on passe de 2 000 à 20 000 établissements environ, notamment en cas de changement de statut de déchets dangereux sur un site de production ?

L'article 16 introduit la possibilité d'une dérogation à l'interdiction de chasse de certains oiseaux migrateurs, notamment pendant leur période nidicole, en cas de dommages importants causés aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux. Pourquoi cette dérogation ne figurait-elle pas dans la loi « Chasse » de 2000 ? Pourquoi cet article ne reprend-il pas l'ensemble des dérogations prévues par l'article 9 de la directive « Oiseaux » ?

Enfin, l'article 17, qui reporte des échéances pour atteindre un bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles, ne risque-t-il pas d'avoir un effet démobilisateur pour les acteurs concernés ?

Le chapitre III du texte concerne l'agriculture, avec un article 24 qui traite du suivi des cessions de médicaments vétérinaires. En la matière, grâce à la mobilisation de la

France dans le processus législatif européen, le règlement en cours de finalisation devrait se rapprocher des exigences du droit français. Cette démarche constructive d'influence au niveau européen, recommandée dans le rapport de M. Danesi, est-elle actuellement mise en œuvre sur d'autres sujets ?

Enfin, au sein du chapitre IV concernant la culture, l'article 25 prévoit la sortie des archives publiques courantes et intermédiaires du périmètre des trésors nationaux, alors que la question n'était pas abordée dans le rapport inter-inspections. N'y a-t-il pas un risque de perte de souveraineté sur des données précieuses et sensibles susceptibles de devenir des archives définitives ayant vocation à bénéficier de la qualité de trésor national ? Ne vaudrait-il pas mieux conserver la qualité de trésor national aux archives publiques courantes et intermédiaires ou, à défaut, définir des règles minimales sur le niveau de protection attendu de la part du prestataire de services de stockage en fonction de la sensibilité des documents et de leur intérêt artistique ou historique ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Les dispositions de la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) sont entrées en vigueur en août dernier, alors que les conclusions de la mission inter-inspections – dont le rapport a été achevé en avril 2018 – avaient déjà été remises au Premier ministre. Ce rapport n'est donc qu'une simple mesure préparatoire au projet de loi. Le rapport d'application de la loi sera rédigé prochainement, afin d'être remis au Parlement avant l'échéance légale du 1^{er} juin 2019. Il s'appuiera naturellement sur le travail réalisé par les six corps d'inspection et de contrôle, et prendra en compte les résultats des deux revues de sur-transposition menées par le Gouvernement ; la première portait sur les mesures de niveau législatif et a conduit au projet de loi qui vous est soumis, et la seconde concernera les mesures réglementaires.

Le rapport inter-inspections sert aussi de support aux décisions relatives aux sur-transpositions de nature réglementaire. Il sera communicable, dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration, lorsque les décisions auront été prises. Mais le Gouvernement a souhaité transmettre ce rapport, issu d'une large consultation des syndicats et des organisations représentatives du personnel, à votre commission afin qu'elle puisse mener à bien ses travaux.

Certains de nos grands voisins ont pris, avant nous, des dispositions pour lutter contre les sur-transpositions pénalisantes pour leurs entreprises et pour leurs citoyens. Le projet de loi est donc le fruit d'une démarche de droit comparé avec, en particulier, le droit britannique et le droit allemand. La mission inter-inspections s'est aussi appuyée sur une analyse de droit comparé pour éclairer ses constats. Par exemple, la mesure proposée à l'article 5 et qui tend à alléger les formalités comptables applicables aux moyennes entreprises s'inspire du droit allemand, qui fait bénéficier un maximum de PME de ces allégements ; il en va de même pour les mesures concernant le domaine financier et la rémunération des dirigeants et preneurs de risques.

Le Gouvernement a souhaité, à dessein, partir d'abord du point de vue des entreprises et des acteurs concernés avant de nous comparer à nos voisins, car ces acteurs sont les mieux à même de mesurer des asymétries de compétitivité normatives. Conformément à l'esprit de l'article 69 de la loi Essoc, la mission inter-inspections a fait largement appel aux contributions des acteurs de terrain, plutôt que de partir d'une analyse abstraite. Le droit comparé est un outil extrêmement utile pour conforter ces constats. Nous avons eu recours au droit comparé à chaque fois que c'était possible, sachant qu'il n'était matériellement pas possible de mener une analyse complète de droit comparé sur toutes les mesures du texte.

Autant il était important de supprimer toutes les sur-transpositions qui pèsent de manière injustifiée sur nos entreprises et sur nos citoyens, autant il était inopportun, voire délétère, de nous aligner systématiquement sur le niveau minimal d'harmonisation à l'échelle européenne. Les États-membres se sont laissés des marges de manœuvre précisément pour conserver certains standards plus protecteurs que nous assumons parfaitement et qui vont au-delà des normes européennes minimales, pour mieux protéger les entreprises et les citoyens, que ce soit en matière de sécurité, en matière sociale, environnementale ou économique. Tout est donc affaire d'équilibre et d'appréciation au cas par cas.

La sur-transposition ne s'éteindra pas avec ce projet de loi. À l'avenir, si d'autres cas sont constatés et qu'il est opportun d'y remédier, le Gouvernement le fera dans le cadre de projets de loi sectoriels. Mais tout ne relève pas de la loi, et l'exercice mené sur les textes réglementaires devrait être plus important.

Toutes les mesures proposées pour alléger les contrôles de respect de la conformité résultent du constat qu'ils sont inutiles et sans portée. Ainsi, à l'article 3, la déclaration de conformité prévue pour certaines fusions ou scissions de sociétés était une formalité sans portée pratique pour les formes d'entreprises concernées ; l'obligation a par ailleurs été maintenue pour les opérations transfrontalières, afin de garantir un contrôle adéquat. L'obligation de déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) ne constitue plus, de l'avis même de l'Arcep, une source d'informations utiles. À l'article 10, l'obligation de déclaration préalable de profession auprès de la Direction générale des douanes, applicable aux petits producteurs qui veulent bénéficier d'exonérations des droits d'accise, est sans incidence sur la capacité de l'administration à effectuer les contrôles douaniers et fiscaux nécessaires.

Mme de Cidrac, vous évoquiez l'article 24 sur les cessions de médicaments vétérinaires comportant des substances antibiotiques. Selon l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) en 2016, l'obligation de déclaration prévue ne permet pas d'améliorer substantiellement les connaissances en matière de surveillance des antibiotiques commercialisés. Certaines surtranspositions ont été faites par voie d'ordonnance, parfois même non ratifiées. Pour le Gouvernement, cela relève de la même logique que celle qui s'applique en matière réglementaire, depuis la circulaire du Premier ministre.

Pourquoi le projet de loi ne va-t-il pas plus loin en matière de droit de la consommation ? Le Gouvernement est très attentif au surendettement des ménages, et veille à ne supprimer que les obligations qui, en pratique, ne le limitent pas. C'est pourquoi certaines sur-transpositions ont été maintenues, conservant l'essentiel de la loi Lagarde de 2010. Certaines dispositions relatives au crédit à la consommation ont été maintenues ou ajoutées par rapport au droit de l'Union. En 2010, nous étions en pleine crise financière, et le recours au crédit à la consommation explosait. Ce cadre juridique a permis d'assainir le marché et d'infléchir la tendance au surendettement. À ce jour, la part des crédits à la consommation dans les dossiers de surendettement représente seulement le tiers des dettes totales – contre 60 % en 2010. Ce dispositif a donc été efficace.

Les professionnels ne demandent pas la suppression de certaines sur-transpositions, au regard notamment des coûts de mise à jour des systèmes d'information ou de leur impact sur leurs relations avec les clients. Nous avons aussi été attentifs à la notion de stabilité normative, pour ne pas imposer à des entreprises de se réadapter à une nouvelle norme qu'elles ne souhaitaient pas.

Actuellement, aucun assureur de protection juridique ne peut s’immiscer dans la détermination des honoraires de l’avocat choisi par son assuré. Cette disposition, introduite en 2007, nous est apparue disproportionnée au regard de la liberté contractuelle ; une telle interdiction constitue un écart de transposition par rapport au cadre harmonisé et protecteur de l’assurance de protection juridique, telle que définie par la directive Solvabilité II. Elle va au-delà de l’exigence du libre choix de l’avocat par l’assuré, qui n’est pas remis en cause car cette liberté demeure inscrite à l’article L 127-3 du code des assurances. En pratique, l’assureur ne pourra toujours pas proposer le nom d’un avocat, sauf demande écrite de son assuré. Le cas échéant, l’assuré restera libre de choisir *in fine* un autre avocat pour l’assister. Mais les assurés peuvent être contraints de régler un reste à charge dès que le montant des honoraires dépasse le plafond de couverture de leur contrat d’assurance. La modification envisagée constitue donc un allègement des contraintes pesant sur l’ensemble des acteurs de l’assurance de protection juridique : les consommateurs pourront bénéficier, s’ils le souhaitent, de conseils de la part de leur assureur, ainsi que de potentiels tarifs plus avantageux parce que négociés par leur assureur avec l’avocat qu’ils auront librement choisi.

Le Gouvernement s’est effectivement engagé dans une politique de renforcement de l’attractivité de la place financière de Paris, mais cette dernière doit s’appréhender dans son ensemble et pas uniquement dans le projet de loi. Les articles 8 et 9 sur les établissements de crédit et d’investissement y participent. Certaines mesures de sur-transposition ont néanmoins été maintenues à des fins de protection du consommateur.

S’agissant de la suppression de l’obligation d’appels d’offres pour certains services juridiques prévue à l’article 11, alors que le droit européen ne soumet la passation des marchés de service juridique à aucune règle, la France avait imposé aux acheteurs qui ont besoin de recourir aux services d’un avocat de respecter les mêmes règles que pour des prestations de service quelconques. Pour certaines règles de passation de contrats, le Gouvernement a choisi de revenir sur cet encadrement, inadapté à ce type de prestations délivrées, ainsi que l’a souligné le Conseil d’État dans son avis. Les relations entre un avocat et son client sont fondées sur l’*intuitu personae* et doivent reposer sur le principe du libre choix de l’acheteur. Les garanties de droit commun seront assurées pour un égal accès à la commande publique.

Nous n’avons pas d’éléments confirmant que des opérateurs mettent sur le marché des équipements non compatibles avec la norme IPv6 et modifient leur fabrication pour les rendre compatibles. L’adoption de cette norme progresse mais l’article 40 de la loi pour une République numérique n’a pas eu réellement d’effet, car les opérateurs savaient qu’il était inopposable : il n’avait pas été notifié à la Commission européenne, or les opérateurs mettent leurs produits sur l’ensemble du marché intérieur. Le Gouvernement est ouvert à toutes les propositions pour améliorer ces normes, et travaille avec l’Arcep.

L’article 15 supprime la condition de traitement préalable par une installation ICPE ou IOTA pour la sortie du statut de déchet. En application de l’article 6 de la directive, la sortie du statut de déchet s’effectue soit dans le cadre d’un traitement, tel que défini à l’article 23, soit par valorisation ou recyclage, sous réserve que ces déchets répondent à des critères spécifiques, cités par la directive et repris en droit français. Lorsqu’un déchet fait l’objet d’un traitement au titre de la directive, l’installation de traitement doit être autorisée – cela correspond aux installations classées en droit français – mais lorsqu’un déchet fait l’objet d’une valorisation ou d’un recyclage au sens de l’article 6, la directive n’impose pas que ces opérations s’effectuent au sein d’une telle installation classée, alors que cette exigence était mentionnée dans le code de l’environnement français. C’est en cela que le droit interne

surtranspose le droit de l'Union. Ainsi, la réutilisation de pièces détachées automobiles ou de réfrigérateurs, la réutilisation exige au préalable un traitement dans une installation classée, ce qui bride les métiers de la réparation qui ne peuvent s'approvisionner que dans des centres soumis à autorisation. Le projet de loi permettra de réaliser cette activité en dehors de ces installations, notamment dans les locaux d'associations du secteur de l'économie sociale et solidaire, et de faciliter le réemploi. Les garanties prévues par la directive demeurent, en particulier le fait que l'utilisation de la substance de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou pour la santé humaine.

À l'article 16, la directive du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages établit un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux. Elle permet néanmoins d'y déroger, par son article 9 paragraphe 1, et de chasser les oiseaux qui relèvent de la directive afin de prévenir certains dommages agricoles. Cette dérogation n'a pas été reprise en droit interne lors de la loi Chasse 2000, car le législateur a voulu se concentrer sur les motifs de dérogations nécessaires aux seules chasses traditionnelles afin de limiter les contentieux – je viens de cette région des chasses traditionnelles... Désormais, il est proposé de mettre en œuvre strictement mais aussi entièrement la directive en transposant cette autre dérogation qui vise à prévenir les dommages agricoles. Dès lors qu'il n'est pas possible d'exclure que certaines espèces migratrices chassables causent ou pourraient causer des dommages aux cultures, il apparaît nécessaire de prévoir ce cas dérogation afin d'agir de manière adéquate. Cette possibilité est encadrée par des conditions précises de mise en œuvre : il faut d'abord démontrer qu'il n'y a pas d'autre solution satisfaisante, le maintien du bon état de conservation de l'espèce, et enfin faire la preuve que des dommages aux cultures ont été constatés. Les dispositions de l'article 16 sont entièrement conformes à la directive, dont elles reprennent strictement les termes et en font une application proportionnée. L'article 16 ne reprend pas l'ensemble des dérogations prévues par l'article 9 de la directive, à savoir, outre la dérogation pour dégâts aux cultures, celles pour santé et sécurité publique ou pour protection de la faune et de la flore. Cela ne poserait aucune difficulté juridique, mais ne présenterait aucun intérêt pratique : les destructions d'oiseaux dans l'intérêt de la santé, de la sécurité publique, de la sécurité aérienne ou encore pour la protection de la faune et de la flore concernent dans la grande majorité des cas des espèces protégées et donc non chassables, pour lesquels il existe déjà une procédure de dérogation prévue dans le code de l'environnement.

La mesure proposée à l'article 17 autorise un report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait de conditions naturelles afin de tenir compte du temps incompressible pour que certaines mesures prises pour améliorer la qualité des eaux produisent leurs effets. Elle n'aura pas d'effet démobilisateur, dans la mesure où cette souplesse prévue par la directive reste très encadrée. La notion de conditions naturelles s'entend comme des conditions objectives, physiques, comme le temps nécessaire à la résorption dans l'eau d'une substance dont l'usage est désormais interdit. De plus, le report de délai ne peut être demandé en vertu de la directive que lorsque toutes les mesures nécessaires pour atteindre le bon état des eaux ont été mises en œuvre. La Commission dit y être particulièrement attentive. Le report de délai n'est possible que si l'état de la masse d'eau ne se dégrade pas davantage.

L'article 24 traite du suivi des cessions de médicaments vétérinaires, à l'instar du résultat obtenu lors des négociations sur le futur règlement relatif aux médicaments vétérinaires et aux aliments médicamenteux. La représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne s'attache en permanence à mettre en œuvre cette démarche constructive d'influence au sein du processus législatif européen, afin que l'harmonisation se fasse aussi souvent que possible par le haut, et autour de nos propres normes nationales. C'est

notamment le cas dans les domaines de la protection du consommateur, du droit d'auteur et de l'environnement, et dans le cadre de la révision en cours de plusieurs directives. La Commission prévoit de modifier le droit européen en vigueur en s'alignant, à plusieurs reprises, sur le modèle français, par exemple sur les obligations en matière d'information à la charge des plateformes numériques. La future directive sur le droit d'auteur est également largement inspirée du droit français. Le récent accord intervenu entre le Parlement européen et le Conseil sur la directive relative aux énergies renouvelables élève l'objectif contraignant à 32 % – contre 27 % en 2014, s'alignant sur l'objectif français, plus contraignant.

À l'article 25, la sur-transposition de la définition des trésors nationaux n'avait effectivement pas été identifiée par la mission, mais elle l'a été directement par le ministère de la Culture. Le Conseil d'État avait, au moment de la transposition de la directive, appelé l'attention du Gouvernement sur le caractère inapproprié et injustifié de cette sur-transposition. L'avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi y fait écho. Nous souhaitons pouvoir participer à l'évolution européenne en matière de libre circulation des données.

Y a-t-il un risque de perte de souveraineté sur ces données ? Dans la mesure où 90 % des archives courantes et intermédiaires n'ont pas vocation à devenir des archives définitives, étant dépourvues d'intérêt historique, le risque doit être géré autrement que par le recours au régime juridique des trésors nationaux. Le Gouvernement s'est donc particulièrement engagé sur des dispositifs de sécurité.

Ne vaudrait-il pas mieux conserver la qualité de trésor national aux archives publiques courantes et intermédiaires dont il serait certain qu'elles ont vocation à devenir définitives ? Nous ne disposons pas de liste complète de telles archives : ces documents, quand ils existent, évoluent en permanence ; on élimine aujourd'hui des archives qui étaient conservées, et vice-versa.

Ne faudrait-il pas définir au moins des règles minimales sur le niveau de protection attendu de la part du prestataire de service de stockage ? Mounir Mahjoubi a présenté en juillet 2018 la stratégie de l'État en matière de *cloud* : *cloud* interne pour les données sensibles, *cloud* dédié pour les données de moindre sensibilité dans des infrastructures spécifiques, dont la sécurité sera supervisée par l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (Anssi), *cloud* standard pour les données sans sensibilité particulière.

Mme Élisabeth Lamure. – Ce projet de loi est plutôt bienvenu, au regard de la forte attente de la part des entreprises. Comme l'a rappelé Olivier Cadic, la Délégation aux entreprises organise des rencontres sur le terrain depuis quatre ans ; à chaque fois, une sur-transposition est évoquée, qui pénalise leur productivité, et notamment dans l'agriculture, sans apporter un quelconque mieux pour les consommateurs français, puisque les marchandises circulent librement dans l'Union européenne.

Le premier cas qui nous a été signalé est la surréglementation française en matière de poussière de bois : les normes européennes seraient cinq fois plus élevées que les françaises. Vous pensez bien que c'est toute la filière bois qui est touchée. Les conséquences économiques de ces sur-transpositions ne sont pas suffisamment pesées. Pourrait-on revenir dessus ? Pensez-vous traiter le stock des surréglementations ou ne pensez-vous qu'aux sur-transpositions à venir ? Dans ce cas, comment mesurerez-vous l'impact sur l'économie ? Le Gouvernement serait-il prêt à s'approprier le principe que René Danesi a présenté comme

cardinal, celui d'écarter toute sur-transposition susceptible de nuire aux intérêts économiques de la France, de ses industriels, de ses services et de ses entreprises ?

M. Jean-Pierre Decool. – La lutte contre la sur-transposition est un sujet majeur. Je soutiens cette initiative qui libère et facilite l'activité des entreprises et des administrations. Quel est votre avis sur la proposition des députés Alice Thourot et Jean-Luc Warsmann dans leur rapport présenté en décembre 2017 d'ouvrir aux parlementaires la saisine du Conseil d'État dès le stade des négociations des directives ? En effet, cette possibilité offerte au Gouvernement est rarement utilisée et les parlementaires, artisans de la loi pourraient jouer ce rôle d'alerte.

Mme Laurence Harribey. – Merci pour votre présentation très claire et vos réponses très approfondies. Quelques éléments préoccupent le groupe auquel j'appartiens dont la catégorie des « sur-transpositions préférables à la transposition basique », qui nous semble poser un problème de subjectivité : quel aspect voulons-nous favoriser ? Derrière une norme technique se cache souvent un enjeu social ou sociétal. Prenons l'exemple d'une publicité de Sofinco pour un crédit travaux à 1,5 %. La seule information présente en dehors de l'encadré, outre le taux, est la capacité d'emprunt. Lorsque l'encadré sera devenu facultatif, il n'y aura plus la mention « un crédit vous engage, vérifiez vos capacités de remboursement », ni le coût total du crédit. La baisse des problèmes de surendettement pourrait faire croire que le problème est derrière nous. Mais comme les Canadiens, je crois qu'il faudrait toujours faire une étude d'impact des suppressions. Or elle est absente, comme cela ressort de l'avis du Conseil d'État. La problématique est la même pour l'information financière. Gare aux choix qui pourraient nous faire revenir en arrière. Nous proposerons donc quelques amendements. Nous sommes néanmoins convaincus de la nécessité d'euro-simplification – pour reprendre votre mot bien trouvé !

Mme Angèle Prévile. – À l'article 15, l'accompagnement de l'économie sociale et solidaire est bienvenu : nous avons besoin de changer nos modes de consommation et de production, et notamment de réutiliser certains objets. Mais je ne suis pas convaincue par le suivi qui sera fait. Dans les réfrigérateurs, il y a des substances qu'il faut absolument suivre.

Au moment où nous vivons une baisse drastique de la biodiversité, je m'interroge sur l'opportunité de l'article 16. A-t-on des dommages agricoles si importants qu'on soit obligé d'en venir à déroger au code de l'environnement ? Pour quelles espèces ? J'aurais aimé avoir des exemples.

À l'article 24 sur les antibiotiques, je m'interroge aussi sur le suivi : quelles molécules, quelle quantité... ? Doit-on se contenter de ce qui est vendu en France ? Il y a des viandes, par exemples qui sont produites ailleurs en Europe.

M. André Gattolin. – Merci pour votre exposé liminaire très clair. Sur les 132 sur-transpositions législatives constatées, nous nous penchons donc sur une trentaine. Je serais curieux de connaître la centaine de sur-transpositions réglementaires identifiées. Et parce que ce serait intéressant pour améliorer la manière de faire la loi, j'aimerais savoir d'où viennent les sur-transpositions législatives. Si elles viennent d'amendements, c'est qu'il n'y a pas eu d'étude d'impact. Mais y en a-t-il d'origine gouvernementale ? Cela signifierait qu'il y a eu une défaillance et qu'il faudrait un meilleur cadrage.

Je m'intéresse aussi aux mal-transpositions et aux sous-transpositions. Concernant la rémunération des traders, par exemple, la part de revenu variable devait être

« proportionnée » dans la directive initiale, et elle est devenue « appropriée » dans la loi : par choix politique, en l'occurrence, la France a sous-transposé.

M. Cyril Pellevat. – Dans le rapport de René Danesi, figurait la réduction de l'obligation d'établir de nouvelles analyses environnementales en cas de modification du projet initial. Cela n'a pas été repris dans le projet de loi. Pourquoi ? Cela sera-t-il repris dans un texte ultérieur ?

M. Alain Richard. – Chacun autour de la table semble avoir sa sur-transposition de prédilection, qu'il faudrait conserver absolument... Je vous donnerai donc la mienne. Il est clair que la directive autorise les personnes publiques à se passer de mise en concurrence pour les contrats d'avocat, quel qu'en soit le montant. Mais vous avez dit que l'on appliquerait le droit commun. Sauf erreur de ma part, une décision du Conseil constitutionnel explique qu'il faut un libre accès à la commande publique, une bonne gestion des deniers publics, et un troisième principe dont je ne me souviens pas à l'instant. Le droit commun est donc la liberté de choix. C'est une victoire de l'honorable profession d'avocat au niveau européen que nous transposons.

Si l'on identifie dès maintenant une sur-transposition dans une ordonnance non ratifiée, il serait préférable de la supprimer dès aujourd'hui.

Dernière chose, vous concluez sur le fait que le rapport des inspections a été communiqué à la commission ; il est donc devenu public. Quel est le statut d'un document parlementaire non public ? Cela me rappelle mes jeunes années à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)... Comment fait-on ? Le rapporteur l'avale-t-il après l'avoir lu ?

M. Pascal Allizard, président. – C'est un peu ça !

M. Guillaume Gontard. – Le but de ces ordonnances est le respect du droit européen mais surtout l'allègement des normes, dont je me méfie : c'est attirant, mais dangereux. On ferme les yeux par exemple sur le non-respect par la France des normes sur la qualité de l'air ou sur la qualification des déchets. On aurait pu imaginer un volet permettant dans ces cas-là l'achèvement de la transposition. Je rejoins notre collègue Angèle Prévaille sur les déchets. Quant à l'article 16, je me demande ce que vient faire là cette prolongation de la période de chasse, puisqu'il n'y a pas de précision sur les types d'oiseaux migrateurs concernés.

M. Didier Mandelli. – À l'article 15, effectivement, la sortie de certains produits du cadre ICPE peut préoccuper. Nous confirmez-vous que le volet déchets sera pris en charge dans la feuille de route de l'économie circulaire annoncée dans un projet de loi que nous examinerions en juin prochain, après une présentation en conseil des ministres en février et un examen à l'Assemblée nationale au printemps ? Il faudrait harmoniser le statut du déchet au niveau européen. Tout le monde n'utilise pas les mêmes critères de performance de tri.

Anne-Marie Bertrand : Nous sommes nombreux à avoir été sollicités par des commerces alimentaires ouverts parfois jusqu'à 22 heures. En effet, la directive du 4 novembre 2003 définit la période de travail nocturne de manière plus souple que le droit français et les accords collectifs d'entreprises ou même de branches qui prévoient le respect du volontariat et bien sûr une majoration salariale sont régulièrement remis en cause par nos tribunaux. Êtes-vous en mesure de justifier cette sur-transposition, ou bien disparaîtra-t-elle ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Madame Lamure, la sur-transposition sur la poussière de bois sera examinée dans le deuxième temps, celui consacré aux sur-transpositions règlementaires. C'est sur le stock que la mission des six inspections a travaillé. Concernant le flux des nouvelles normes européennes, nous nous sommes engagés à éviter d'aller au-delà du nécessaire lors de la traduction en droit interne. Au-delà des intérêts des entreprises cités par René Danesi, il faut prendre en compte la sécurité. C'est pour cela que nous assumons pleinement de conserver certaines sur-transpositions et d'en refaire à l'avenir.

Madame Harribey, oui, la notion de sur-transposition préférable est subjective. Mais c'est une subjectivité politique assumée par le Gouvernement et la représentation nationale lorsque nous imposons le paquet neutre pour les cigarettes ou notre version du congé de maternité. Pour les crédits à la consommation, certains encadrés ne seraient plus exigés, dans la mesure où les informations sur le crédit, sur le taux, sur les modalités et sur les échéances de remboursement seront maintenues dans le corps de la publicité, mais simplement avec une taille de caractères au moins aussi importante que l'information d'ordre commercial. Notre détermination à lutter contre le surendettement reste entière.

Madame Préville, le retour d'expérience montre que les dispositions visées par l'article 15 n'apportent pas de garanties supplémentaires. Selon l'Insee, il y a 2 000 installations en ICPE, mais il y a 20 000 établissements spécialisés en matière de déchet. La mesure ouvre donc le traitement en vue de la sortie du statut de déchet à dix fois plus d'entreprises qu'actuellement. C'est une opportunité pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire, comme Emmaüs pour le textile. Mais les produits dangereux resteront traités dans les installations classées. Pour parler des réfrigérateurs, ce sera le cas de la partie frigorigène. Mais on pourra remplacer une porte ou changer le moteur ailleurs.

L'article 16 menace-t-il la biodiversité ? La dérogation n'est possible que s'il y a maintien des espèces, si les dégâts sur l'environnement sont prouvés et que d'autres méthodes n'ont pas été efficaces. A l'heure où nous parlons, de tels dégâts sur l'environnement ont été constatés dans d'autres États membres, mais pas en France. Il ne s'agit donc pas d'allonger sans condition la période de chasse. Merci d'avoir posé la question : cela m'a permis de clarifier le fait que les conditions restrictives de la directive seront bel et bien appliquées.

Sur la question des médicaments vétérinaires, la mesure que nous proposons n'amoindrit nullement la sécurité sanitaire. Le 21 novembre 2016, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a rendu un avis sur le projet de décret d'application de l'article L5141-14-1 du code de la santé publique. Elle a notamment indiqué qu'elle n'estimait pas qu'une obligation de déclaration des cessions d'antibiotiques à tous les stades de leur commercialisation permettrait d'améliorer substantiellement les connaissances en matière de surveillance des antibiotiques commercialisés en France. En revanche, l'obligation de déclaration doit être maintenue pour les exploitants de médicaments vétérinaires qui sont les plus à même de fournir les données relatives à la destination de ces médicaments. La disposition ne porte donc pas atteinte à la sécurité sanitaire dans la mesure où demeurent soumis à l'obligation de déclaration les opérateurs dont les données sont pertinentes pour le suivi précis de l'usage des antibiotiques vétérinaires.

L'article 24 du projet de loi ne traite pas de la présence de résidus d'antibiotiques dans les denrées alimentaires. En revanche, il existe des mesures spécifiques de surveillance sur les résidus.

M. Gattolin s'est interrogé sur l'origine des sur-transpositions : elles sont diverses et les coupables ne pas exclusivement parlementaires. Il est arrivé que l'on recopie le droit national antérieur à la directive lors de transpositions. Parfois même, le lobbying se faufile lors de tentatives de sur-transpositions : ce n'est donc pas forcément la frénésie bureaucratique qui se cache derrière tous ces écarts.

M. Alain Richard. – Au Conseil d'État, lorsque nous avons la chance d'avoir en face de nous le fonctionnaire qui avait contribué aux négociations sur la directive, nous étions à peu près sûrs de savoir ce qu'elle voulait dire. Mais, dans de nombreux cas, la rédaction même du texte, issue d'une demi-douzaine de traductions successives, se révélait difficilement compréhensible.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Nous devons surtout veiller à avoir la même compréhension - et donc interprétation - des textes avec nos principaux partenaires, sauf à avoir des préférences nationales assumées qui ont toute leur place, puisque nous parlons de directives, qui doivent être transposées, et non de règlements, qui sont d'application directe.

Par courtoisie, je vous communiquerai le rapport, mais sous réserve qu'il ne soit pas publié. Vous m'avez aussi interrogée sur les contrats d'avocat. Ce ne sont pas eux qui ont gagné, monsieur Richard, mais la puissance publique : le choix d'un avocat sur un sujet précis peut relever d'une décision personnelle. Ce choix ne peut être comparé à celui que l'on fait pour d'autres prestataires de services.

Je m'assurerai de l'existence d'un projet de loi sur les déchets qui devrait être déposé sur le bureau des assemblées au printemps prochain. Le Gouvernement veut mettre fin aux sur-transpositions tout en proposant une législation plus générale et respectueuse des pratiques des autres États membres en matière de déchets.

Enfin, le travail de nuit relève du domaine réglementaire.

Pour les questions auxquelles je n'ai pas apporté de réponses, je m'engage à revenir devant vous avant la fin de l'examen de ce projet de loi.

M. Pascal Allizard, président. – Merci pour vos réponses et pour celles à venir.

Les auditions des rapporteurs sont ouvertes à tous les membres de la commission spéciale. Le délai limite du dépôt des amendements en commission a été fixé par la Conférence des présidents au vendredi 26 octobre. L'examen de ce texte interviendra le 30 octobre à l'occasion de deux réunions successives, la seconde étant réservée à l'examen de huit articles selon la procédure de législation en commission.

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

La réunion est close à 16h35.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 29 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 30 octobre 2018

à 17 h 45

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l’Economie et des finances, dans la perspective de l’examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2019.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 31 octobre 2018

à 9 h 15

Salle René Monory

à 9 h 15 :

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour 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 (M. Jacques Le Nay, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte 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 (M. Jean-Paul Emorine, rapporteur).

Le délai-limite pour le dépôt des amendements en commission (Ameli Commission) est fixé au lundi 29 octobre 2018, à 12 heures.

à 10 heures :

- Audition de M. Rémy Rioux, directeur de l'Agence française de développement, sur le projet de loi de finances pour 2019 (captation vidéo).

à 11 h 30 :

- Examen du rapport d'information de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie Françoise Perol-Dumont portant avis sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement.

Commission des affaires sociales

Mercredi 31 octobre 2018

9 heures

Salle n° 213

Captation vidéo

à 9 heures :

- Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la caisse nationale d'assurance maladie, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

à 11 heures :

- Audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels de la Caisse nationale d'assurance maladie, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 31 octobre 2018

à 8 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, sur la proposition de loi n° 2 (2018-2019) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique n° 43 (2018-2019) relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, d'une part, et sur le projet de loi de finances pour 2019, d'autre part.

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 2 (2018-2019) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur).

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi organique n° 43 (2018-2019) relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission (pour les deux textes) :
lundi 29 octobre 2018, à 12 heures.

Commission des finances

Mercredi 31 octobre 2018

à 9 heures

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur la mission « Enseignement scolaire ».
- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le coût des programmes de France Télévisions).
- PLF 2019 - Examen du rapport de M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».
- PLF 2019 – Examen du rapport de M. Didier Rambaud, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l’État ».

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 730 (2017-2018) visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux, présentée par M. Éric GOLD et plusieurs de ses collègues.

à 16 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d’État auprès du ministre d’État, ministre de la transition écologique et solidaire, sur les enjeux budgétaires et fiscaux de la transition énergétique et écologique dans le projet de loi de finances pour 2019.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale

Eventuellement, Mardi 30 octobre 2018

à 14 h 15

Salle n° 216

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen des amendements, dans le cadre de la procédure de législation en commission , sur le texte n° 72 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 601 (2017-2018) relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d’administration des services départementaux d’incendie et de secours (procédure accélérée) (rapporteur : M. Loïc Hervé).

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 30 octobre 2018

à 14 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 9 (2018-2019) habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume Uni de l'Union européenne (M. Ladislav Poniatski, rapporteur).

Le délai-limite pour le dépôt des amendements en commission (Ameli Commission) est fixé au lundi 29 octobre 2018, à 12 heures.

Commission spéciale sur le projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives en droit français

Mardi 30 octobre 2018

à 18 heures

Salle Clemenceau

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission spéciale sur le projet de loi n° 10 (2018-2019) portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (Mme Marta de Cidrac et M. Olivier Cadic, rapporteurs).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 26 octobre, à 12 heures

à 21 heures

Salle Clemenceau

Ouvert au public et à la presse – Captation vidéo – Ouverte à l'ensemble des sénateurs

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Suite de l'examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission spéciale sur les articles 3, 4, 10, 13 et 24 à 27 examinés dans le cadre de la législation en commission sur le projet de loi n° 10 (2018-2019) portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français (Mme Marta de Cidrac et M. Olivier Cadic, rapporteurs).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 26 octobre, à 12 heures

- Vote sur l'ensemble du texte élaboré par la commission sur le projet de loi n° 10 (2018-2019) portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français en vue de son examen en séance publique.