

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 10309

- *Audition de MM. Jean-Dominique Senard, président du groupe Renault, et de Thierry Bolloré, directeur général du groupe Renault (publié ultérieurement) 10309*
- *Proposition de loi visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission 10309*
- *Projet de loi relatif à l'énergie et au climat - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire 10317*
- *Désignation d'un rapporteur 10318*
- *Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 10318*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 10319

- *Audition de M. Frank Bellivier, délégué ministériel à la santé mentale et à la psychiatrie 10319*
- *Emploi des seniors - Examen du rapport d'information 10334*
- *Désignation d'un rapporteur 10343*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 10345

- *Désignation de rapporteur 10345*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à lutter contre les contenus haineux sur internet - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 10345*
- *Rapport d'activité 2018 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA 10345*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 10357

- *Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire - Examen des amendements au texte de la commission 10357*
- *Audition de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) (publié ultérieurement) 10364*
- *Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 10364*

- *Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission* 10377
- *Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire - Suite de l'examen des amendements au texte de la commission* 10388

COMMISSION DES FINANCES..... 10391

- *Contrôle budgétaire – Masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères - Communication* 10391
- *Contrôle budgétaire – Lutte contre les feux de forêts - Communication* 10398
- *Contrôle budgétaire – Mobilisation des financements régionaux en faveur de la recherche - Communication* 10404
- *Contrôle budgétaire – Inspection du travail - Communication* 10410
- *Désignation d'un rapporteur* 10421

COMMISSION DES LOIS 10423

- *Sécurité des maires dans l'exercice de leur mandat - Audition de M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (sera publié ultérieurement)* 10423
- *Désignation de rapporteurs* 10423
- *Proposition de loi tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 10424
- *Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (sera publié ultérieurement)*..... 10430

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 10431

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse*..... 10431

MISSION D'INFORMATION SUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS 10437

- *Examen et adoption du rapport de la mission d'information* 10437

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES » 10447

- *Examen du rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement)* 10447

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 SEPTEMBRE ET A
VENIR..... 10449**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 24 septembre 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 00.

Audition de MM. Jean-Dominique Senard, président du groupe Renault, et de Thierry Bolloré, directeur général du groupe Renault (publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 19 h 55.

Jeudi 26 septembre 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons la proposition de loi de notre collègue Serge Babary visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux. À cette occasion, nous allons mettre en œuvre, pour la première fois au sein de notre commission, la procédure de législation en commission qui figure aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement. En application de la réforme du Règlement du Sénat adoptée le 14 décembre 2017, la conférence des présidents peut mettre en œuvre la procédure de législation en commission sur tout ou partie d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou d'une résolution. Le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur les articles concernés s'exerce alors uniquement en commission, tandis que la séance plénière est réservée aux explications de vote et au vote. Le retour à la procédure normale peut être demandé, le cas échéant sur certains articles seulement du texte, par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la conférence des présidents. Le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs peuvent participer à la réunion, pour laquelle les règles de publicité et de débat en séance sont applicables. La proposition de loi comporte deux articles et fait l'objet intégralement d'une législation en commission.

M. Serge Babary, auteur de la proposition de loi. – Nous examinons la proposition de loi visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux déposée par plusieurs sénateurs, dont certains membres de notre

commission. Elle reprend les articles 52 et 53 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN, déclarés contraires à la Constitution au motif qu'ils n'avaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi initial.

Le règlement local de publicité (RLP) est un outil communal et intercommunal de planification de l'affichage publicitaire destiné à réglementer la publicité, les enseignes et les pré-enseignes dans un souci de protection du cadre de vie et des paysages, tout en assurant un équilibre avec le droit à l'expression et à la diffusion d'informations et d'idées. Il permet aux acteurs locaux, en évitant l'application du règlement national de publicité, d'établir une politique publique locale de l'affichage et de définir des règles adaptées à un territoire. Les anciens RLP deviendront caducs le 14 juillet 2020, selon l'échéance fixée par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), sans qu'il n'ait été tenu compte du transfert de la compétence en matière de plans locaux d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités opéré par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite ALUR.

Selon l'Union de la publicité extérieure, sur les 1 258 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), seuls 125 d'entre eux ont lancé une procédure et, sur les treize EPCI ayant élaboré leur nouveau RLP, cinq seulement comptent plus de 100 000 habitants. Ces chiffres montrent l'urgence de la situation ! Si aucun RLP n'est adopté avant l'échéance de juillet 2020, le règlement national de publicité s'appliquera. L'article 2 de la proposition de loi prévoit donc un délai supplémentaire de deux ans, tandis que l'article 1^{er} sécurise les procédures en rendant applicables aux RLP les aménagements apportés à la procédure d'élaboration des PLU intercommunaux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Le présent texte peut sembler relever de l'ajustement technique, mais il concerne, en réalité, le cœur du quotidien des élus locaux : l'élaboration des documents de planification et le poids administratif et financier que représente leur élaboration. Il porte une demande exprimée de longue date par les communes et les intercommunalités. Les mesures qu'il comprend sont issues des débats parlementaires de la loi ELAN. Malgré un consensus entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement, elles ont été censurées par le Conseil constitutionnel en novembre 2018 au motif qu'elles constituaient des cavaliers législatifs.

Le sujet soulevé est plus ancien encore, car la proposition de loi vient corriger les lourdes conséquences d'une articulation manquée entre trois lois successives : la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la loi ENE, la loi ALUR du 24 mars 2014 et la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Adoptées en moins de sept ans, elles témoignent de l'instabilité juridique qui touche les documents de planification locale et les compétences des collectivités territoriales. Nous l'avons tous vécu sur nos territoires : les communes et les EPCI doivent s'adapter rapidement aux évolutions successives, au prix de délais d'élaboration allongés et de dépenses budgétaires supplémentaires.

Le RLP est un document similaire au PLU visant à réglementer les affichages publicitaires des villes. Il peut, par exemple, déterminer des zones où s'applique une réglementation plus stricte ou plus souple que le droit commun national, et permet de soumettre certaines enseignes à une autorisation du maire. Depuis la création des RLP dans les années 1980, les communes étaient principalement compétentes pour les élaborer. Puis, en 2010, la loi ENE a lié la compétence en matière de RLP à celle relative au PLU. En 2014,

la loi ALUR a ensuite organisé le transfert de la compétence des PLU et des RLP aux intercommunalités. Les EPCI ont dû se saisir de cette nouvelle compétence et se familiariser avec les RLP. De surcroît, la loi ENE a également rapproché le contenu des RLP de celui des PLU en changeant la structure des documents et en modifiant les règles pouvant être fixées dans le RLP.

Il existe aujourd'hui, en conséquence, non moins de quatre types de RLP : des RLP de première génération adoptés avant 2010 par les communes selon l'ancien format, des RLP transitoires adoptés entre 2010 et 2011, des RLP de seconde génération adoptés par les communes, mais conformes au modèle imposé en 2010 et des RLP intercommunaux adoptés par les EPCI depuis 2010. Sur les 1 681 RLP, seulement 82, soit 5 %, sont intercommunaux. *A contrario*, 1 211 RLP, soit 72 % des documents, ont été adoptés avant 2010 et ne se sont pas conformes.

Vient s'ajouter à ce paysage complexe une contrainte supplémentaire : pour inciter à l'élaboration de RLP à l'échelle intercommunale et selon le nouveau modèle, la loi ENE a organisé la caducité des RLP de première génération au 14 juillet 2020. Dans moins de dix mois, 1 211 documents locaux pourraient donc disparaître ! Imaginez l'ampleur des conséquences pour les communes concernées, dont je donnerai trois exemples : le règlement national de publicité, souvent moins protecteur, s'appliquera au risque de voir fleurir des milliers d'affichages publicitaires sauvages, sans moyen de s'y opposer ; le pouvoir de police de la publicité sera transféré du maire au préfet, ce qui constituerait un dessaisissement regrettable des communes et intercommunalités ; enfin, celles-ci perdront les recettes liées au mobilier urbain et à la publicité dans les villes. Pour la seule métropole d'Aix-Marseille-Provence, cela représenterait une perte annuelle de 11 millions d'euros.

La proposition de loi reporte donc de deux ans l'échéance de cette caducité brutale et indiscriminée lorsque l'EPCI s'est déjà engagé dans l'élaboration d'un RLP. Nous devons, en effet, encourager cette dynamique, et non pas lui mettre un coup d'arrêt brutal ou favoriser les territoires ne respectant pas la loi. Il faut, en moyenne, deux à trois ans pour élaborer un RLP intercommunal, alors que certains EPCI ont acquis cette compétence depuis à peine un an. La caducité représente alors une sanction disproportionnée.

Je vous proposerai également d'offrir une protection supplémentaire aux professionnels qui subiraient les conséquences de cette caducité. Si le RLP communal disparaît brutalement en juillet 2020, des centaines de milliers de dispositifs publicitaires pourraient devenir illégaux. Leurs propriétaires doivent bénéficier d'un délai raisonnable de deux ans leur permettant de se mettre en conformité, sans quoi ils seront exposés à des poursuites et à des coûts colossaux.

La proposition de loi harmonise, en outre, les procédures applicables aux PLU et aux RLP, dont le contenu est similaire et l'élaboration confiée au même EPCI. Par exemple, les intercommunalités de grande taille, telles que les métropoles, peuvent élaborer des PLU infra-communautaires et mener à terme les procédures de PLU engagées par les communes membres avant la création de l'EPCI. Ces possibilités ne sont pas expressément prévues dans le cas des RLP. Or, de nombreuses intercommunalités ont déjà entrepris d'élaborer ou de réviser leurs documents selon ces procédures. Cela les expose à une forte insécurité juridique, les RLP intercommunaux adoptés pouvant être annulés par le juge administratif pour vice de forme. Il convient de valider les RLP des intercommunalités qui ont fait l'effort de s'engager dans cette démarche, mais ont appliqué de bonne foi des procédures non prévues. Il faut également que la loi étende aux RLP les assouplissements valables pour les PLU.

Je vous suggérerai, à cet égard, de réparer un oubli de la proposition de loi : si elle prévoit bien ces souplesses dans le cas des EPCI à fiscalité propre, elle ne couvre pas les établissements publics territoriaux (EPT) du Grand Paris, lesquels disposent pourtant de la compétence en matière de RLP.

Par ailleurs, je vous proposerai d'opérer une coordination relative à la date d'entrée en vigueur de dispositions d'interdiction de la publicité, afin d'assurer une cohérence avec le report de l'échéance de caducité des RLP.

La présente proposition de loi, si elle peut sembler modeste, répond en réalité à l'urgence. Le droit en vigueur, en effet, met les communes et les intercommunalités dans une situation extrêmement délicate en prévoyant une caducité généralisée des RLP dans moins d'un an et en fragilisant les RLP intercommunaux déjà adoptés. Si nous ne remédions pas rapidement à cette situation en stabilisant et en articulant le droit existant, nous placerons des freins considérables à la dynamique vertueuse qui s'engage. La représentation nationale et le Gouvernement doivent se montrer à l'écoute des élus locaux et assurer le « service après-vente » des obligations législatives qu'ils mettent en place.

Madame la secrétaire d'État, il y a donc urgence, et j'espère que vous soutiendrez l'initiative du Sénat en inscrivant au plus vite cette proposition de loi à l'ordre du jour gouvernemental à l'Assemblée nationale. Il y va de l'avenir de plus de 1 200 communes et de notre cadre de vie commun. Vous y serez sûrement sensible, alors que notre hémicycle résonne des débats sur la publicité à outrance dans le cadre de l'examen de votre projet de loi relatif à l'économie circulaire.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – La proposition de loi a pour objet de sécuriser et de conforter la dynamique d'élaboration volontaire des RLP intercommunaux, afin d'adapter la réglementation nationale aux enjeux locaux. Cette nécessité a parfaitement été saisie par les assemblées parlementaires comme par le Gouvernement, puisque nous avons collectivement soutenu les articles 52 et 53 de la loi ELAN, hélas censurés par le Conseil constitutionnel au titre de cavaliers législatifs. Cette décision ne remet bien entendu en cause ni la pertinence ni l'opportunité de ces dispositions.

Il appartenait autrefois aux communes d'élaborer les RLP selon une procédure propre au code de l'environnement. La loi ENE du 12 juillet 2010 a adossé la compétence en matière de RLP à celle qui est relative au PLU et a calqué les procédures d'élaboration, de révision et de modification du RLP sur celles du code de l'urbanisme qui sont applicables au PLU. Puis, la loi ALUR du 24 mars 2014 a prévu le transfert automatique de ces compétences aux EPCI à fiscalité propre. Si, dans son principe, le dispositif apparaît pertinent pour réglementer la publicité et l'adapter aux réalités géographiques, économiques et sociales d'un territoire, il pose, en l'état, plusieurs difficultés que la présente proposition de loi entend lever.

D'abord, toute élaboration et évolution d'un RLP porté par un EPCI doit se faire sur la totalité du territoire intercommunal, sans dérogation possible, alors que, en matière de PLU, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté autorise, dans certains cas, des documents infra-communautaires. De tels assouplissements se justifient aussi pour les RLP. De bonne foi, plusieurs EPCI ont d'ailleurs déjà engagé une procédure en ce sens, se plaçant en situation d'insécurité juridique. L'article 1^{er} entend y remédier. Ensuite, l'article 2 reporte utilement la caducité des PLR de première génération. Je soutiens l'amendement de la rapporteure intégrant au dispositif les EPT sans fiscalité propre du Grand Paris. J'estime également intéressant d'introduire un délai de deux ans pour permettre aux professionnels,

une fois les RLP de première génération devenus caducs, de mettre en conformité avec la réglementation nationale leurs publicités, enseignes et pré-enseignes. En l'état actuel du droit, elles devront être régularisées le 14 juillet 2020, jour du basculement entre les anciens RLP et l'application de la réglementation nationale.

Les mesures portées par la proposition de loi sont très attendues par les collectivités concernées et le Gouvernement partage votre souhait qu'elles puissent être adoptées dans les meilleurs délais.

M. Martial Bourquin. – Je félicite notre rapporteur pour la qualité de son exposé, ainsi que l'auteur de la proposition de loi. Dans le cadre d'un RLP communal, soit 70 % des documents actuels, les recettes publicitaires reviennent à la commune. Qu'en est-il avec un RLP intercommunal ? Une grande partie des activités de centre-ville et de centre-bourg sont financées par ces crédits. Ne faisons pas disparaître à nouveau une ressource communale !

Mme Cécile Cukierman. – Je salue l'à-propos de la présente proposition de loi qui facilitera la mise en œuvre des RLP intercommunaux. Afin de ne pas fragiliser le dispositif et d'inciter les élus à s'y engager, il apparaît effectivement nécessaire d'accorder un délai supplémentaire de deux ans. Un cadre assoupli évitera également, dans le respect de la vie démocratique des communes et des intercommunalités, que des équipes nouvellement élues en 2020 aient à mettre en œuvre un RLP défini par les équipes précédentes. Notre groupe ne s'opposera donc pas au texte.

Si nul n'est ici responsable, du fait de la séparation des pouvoirs, des décisions du Conseil constitutionnel, je m'interroge toutefois sur son interprétation, parfois peut-être un peu abusive, de la notion de cavalier législatif. Les deux articles qui comprenaient initialement les dispositions portées par la proposition de loi avaient été introduits en commission à l'Assemblée nationale après un vote unanime des différents groupes. En outre, la loi ELAN a, me semble-t-il, trait en partie à l'urbanisme. Le Conseil constitutionnel a censuré de nombreux cavaliers législatifs, obligeant le Parlement à travailler sur autant de propositions de loi. Le travail des parlementaires, notamment lorsqu'ils se sont montrés unanimes pour répondre aux besoins des territoires et des citoyens, devrait être davantage considéré.

Mme Annie Guillemot. – La proposition de loi reprend *stricto sensu* les dispositions des articles 52 et 53 de la loi ELAN, acceptés par le Gouvernement et adoptés par le Parlement, mais censurés par le Conseil constitutionnel au motif de cavalier législatif. L'article 1^{er} rend applicables aux RLP les aménagements dont bénéficient les PLU depuis la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté : il s'agit de déroger, dans certains cas, aux principes posés par le code de l'environnement. L'article 2 a trait aux EPCI dont les périmètres ont été modifiés au 1^{er} janvier 2017 et qui, compte tenu de la complexité de l'élaboration d'un RLP, n'ont pas encore adopté de nouveau document. L'instauration d'un délai supplémentaire de deux ans pour transformer les RLP de première génération répond effectivement aux attentes légitimes des collectivités territoriales. La question budgétaire posée par notre collègue Martial Bourquin nous semble, en revanche, fort préoccupante.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pour avoir élaboré un RLP communal, je puis vous confirmer la complexité de la procédure. Les possibilités de recours sont nombreuses et les expertises – coûteuses – indispensables : dans le meilleur des cas, trois années sont nécessaires pour l'élaboration du document, parfois plus dans les grandes intercommunalités dont les tâches se multiplient en matière d'urbanisme.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – À titre d'illustration, l'intercommunalité de Saint-Étienne, qui a changé trois fois de statut administratif entre 2016 et 2018, n'a acquis la compétence en matière de RLP qu'en 2018. Le délai dans lequel elle doit élaborer un document apparaît donc extrêmement resserré, d'autant qu'un consensus doit être trouvé entre cinquante-trois communes ! Monsieur Bourquin, la ministre devrait pouvoir vous apporter une réponse précise, mais il me semble qu'à partir du moment où la compétence du RCP lui a été transférée l'EPCI devient bénéficiaire des recettes afférentes. Le cas devrait, à mon sens, être différent s'agissant du mobilier publicitaire, pour lequel les communes reçoivent une redevance du droit d'occupation du domaine public.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Intuitivement, je partagerais votre analyse, madame le rapporteur, mais je vous ferai parvenir prochainement une réponse plus précise. Sachez que le Gouvernement soutient votre démarche, qui semble de bon sens.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous pouvons donc nous montrer optimistes quant à l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION PARTIELLE EN COMMISSION

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'article 2 de la proposition de loi repousse de deux ans l'échéance de caducité des RLP pour les EPCI à fiscalité propre et pour les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence. Il n'inclut, en revanche, pas les EPT du Grand Paris. Mon amendement **COM-1** répare cet oubli.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – L'avis du Gouvernement est favorable : les EPT du Grand Paris n'étant pas dotés de fiscalité propre, mais néanmoins chargés de l'élaboration des RCP, il convient de leur appliquer également le délai supplémentaire de deux ans.

M. Martial Bourquin. – Avec la suppression progressive de la taxe d'habitation, l'autonomie fiscale des collectivités territoriales se trouve durement mise en cause. Il me semble délicat d'ôter une nouvelle recette aux communes ! Je suis favorable à la proposition de loi, mais le sujet des finances locales ne doit pas être obéré. Dans le cadre des PLU et des schémas de cohérence territoriale (SCoT), les communes ne sont pas privées de leurs recettes. Les ressources tirées des RLP, dont 70 % sont encore communaux, permettent de financer des animations dans des centres-villes souvent en perte d'attractivité.

Mme Sophie Primas, présidente. – La question du financement et le lien entre transfert de compétences et transfert de recettes ne sont pas traités par le texte. Ils relèvent du projet de loi de finances. Vous pourrez, dans ce cadre, proposer une correction.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Articles additionnels après l'article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – La caducité des RLP adoptés avant la loi du 12 juillet 2010 est fixée au 14 juillet 2020 ; le texte repousse cette échéance au 14 juillet 2022. En l'absence d'un RLP intercommunal adopté à cette date, la réglementation nationale s'appliquera et frappera brutalement d'illégalité un grand nombre de publicités, d'enseignes et de pré-enseignes. Mon amendement **COM-3** autorise leur maintien pendant un délai supplémentaire de deux ans, afin d'offrir un temps d'adaptation et une sécurité juridique aux entreprises et aux commerces concernés. Un mécanisme similaire avait par exemple été prévu lors de l'entrée en vigueur de la loi ENE qui a modifié plusieurs réglementations applicables aux publicités.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Cet amendement instaure un délai de deux ans pour permettre aux professionnels, une fois les RLP de première génération devenus caducs, de mettre en conformité avec la réglementation nationale leurs publicités, enseignes et pré-enseignes. En l'état actuel du droit, ces dispositifs devront avoir été régularisés dès le 14 juillet 2020, le jour même du basculement entre anciens RLP devenus caducs et retour à l'application de la réglementation nationale. Un tel délai de mise en conformité existe déjà dans certains cas, notamment en cas d'élaboration d'un nouveau RLP. Il me semble pertinent et de bonne administration de l'ouvrir également en cas de caducité de RLP, laquelle implique pour les professionnels un changement de la réglementation applicable. Avis favorable, donc.

Mme Annie Guillemot. – Nous voterons tous les amendements de Mme le rapporteur.

*L'amendement **COM-3** est adopté et devient article additionnel.*

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'amendement **COM-2** opère une coordination relative à la date d'entrée en vigueur de dispositions de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. L'article 2 de la présente proposition de loi prévoit de repousser de deux ans l'échéance de caducité des RLP adoptés avant la publication de la loi portant engagement national pour l'environnement, lorsqu'il a été prescrit l'élaboration d'un règlement local de publicité intercommunal (RLPi) destiné à les remplacer. La loi ENE fixant cette échéance de caducité au 14 juillet 2020, elle serait ainsi repoussée au 14 juillet 2022.

Toutefois, une coordination avec les mesures adoptées ultérieurement dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (CAP) apparaît nécessaire. Celle-ci, dans son article 112, avait calqué l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions relatives à la protection des périmètres des abords des monuments historiques avec la date de caducité des RLP antérieurs à la loi ENE. Cette mesure visait à protéger les RLP en vigueur, afin qu'ils ne soient pas frappés d'illégalité immédiate dès la parution de la loi CAP, tout en assurant que toute commune tombant sous le régime du règlement national de la publicité (RNP) à la suite de la caducité de son RLP serait bien soumise à ces nouvelles dispositions en matière de protection du patrimoine.

Si l'échéance de caducité des RLP antérieurs à la loi ENE est repoussée de deux ans, il convient donc, en l'attente de l'adoption de RLPi, de décaler également l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 112 de la loi CAP, sous peine de frapper d'illégalité et d'exposer à une grave insécurité juridique ces RLP.

Cet amendement aligne donc la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 112 de la loi CAP sur la nouvelle échéance de caducité des RLP. Si une intercommunalité n'a pas engagé les démarches pour adopter un RLPi, les RLP seront caducs au 14 juillet 2020, comme le prévoit le droit en vigueur, et c'est à cette date qu'entreront en vigueur les protections du patrimoine. Si un RLPi a bien été prescrit, les RLP seront caducs au 14 juillet 2022 en application de la proposition de loi, date à laquelle entreront en vigueur les dispositions de la loi CAP.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État. – Cet amendement coordonne la date d'entrée en vigueur d'une mesure de la loi du 7 juillet 2016, qui s'appuie sur la date de caducité des RLP de première génération, avec le report de cette caducité. L'article 112 de la loi a en effet fixé pour les communes couvertes par un RLP de première génération l'entrée en vigueur d'une mesure relative à la protection des périmètres des abords des monuments historiques au 13 juillet 2020, par analogie avec la date de caducité de ces RLP. Il apparaît donc nécessaire de mettre en cohérence cette date d'entrée en vigueur avec la nouvelle échéance de caducité des RLP de première génération, qui est reportée au 14 juillet 2022, lorsqu'un règlement local de publicité intercommunal est prescrit, et maintenu au 14 juillet 2020 dans les autres cas. Par conséquent, avis favorable.

*L'amendement **COM-2** est adopté et devient article additionnel.*

La réunion est suspendue à 10 h 20.

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État, est accompagnée à la porte de la salle et le public est invité à quitter la tribune.

La réunion est reprise à 10 h 25.

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

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

Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur	1	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur	3	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE, rapporteur	2	Adopté

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

Projet de loi relatif à l'énergie et au climat - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les six amendements déposés par le Gouvernement sur le texte issu de la commission mixte paritaire du projet de loi relatif à l'énergie et au climat. Nous devons donner un avis sur ces amendements, qui ont d'ores et déjà été adoptés par l'Assemblée nationale le 11 septembre dernier.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Ces amendements sont de nature purement technique.

L'amendement n° [5](#) est le plus substantiel, puisqu'il harmonise les différentes dates d'entrée en vigueur du dispositif de garantie d'origine du biogaz institué par l'article 6 *septies*, en fixant un délai unique d'un an à compter de la promulgation de la loi.

L'amendement n° [2](#) remplace à l'article 1^{er} *quater* – qui a trait au plan stratégique d'EDF – la notion de « *secret industriel commercial* » par celle de « *secret des affaires* », pour reprendre la nouvelle terminologie issue de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

Quant aux amendements n^{os} [1](#), [3](#), [4](#), et [6](#), ils procèdent à des ajustements de coordination, en modifiant ou en supprimant quelques références :

- à l'article 3 *duodecies*, qui porte sur les obligations d'information financière des entreprises ;
- à l'article 5, dont l'objet est la lutte contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie ;
- et à l'article 6 *undecies*, qui concerne les réseaux de distribution de chaleur et de froid.

L'ensemble de ces amendements ne soulevant pas de difficulté de fond, je vous propose de leur donner un avis favorable.

Il en est ainsi décidé.

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

Article 1^{er} quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	2	Favorable
Article 3 duodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	1	Favorable
Le Gouvernement	4	Favorable

Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	6	Favorable

Article 6 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	5	Favorable

Article 6 undecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	3	Favorable

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Élisabeth Lamure rapporteure sur la proposition de loi n° 427 (2018-2019) tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement d'assurance emprunteur présentée par M. Martial Bourquin.

Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis sur les articles 1 à 6, moins les articles 1 ter B et 3 bis, de la proposition de loi n° 645 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre les contenus haineux sur Internet, dite « PPL Avia », et désigne M. Yves Bouloux en qualité de rapporteur pour avis.

La réunion est close à 10 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 25 septembre 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Frank Bellivier, délégué ministériel à la santé mentale et à la psychiatrie

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons ce matin M. le professeur Bellivier, délégué ministériel à la santé mentale et à la psychiatrie, chef du département de psychiatrie et de médecine addictologique du groupe hospitalier Saint-Louis-Lariboisière et Fernand-Widal, à Paris.

Monsieur le professeur, vous avez été nommé le 11 avril dernier par la ministre des solidarités et de la santé pour assurer le déploiement de la feuille de route de santé mentale et psychiatrie annoncée en juin 2018.

Le communiqué du ministère indiquait également qu'il vous reviendrait d'impulser la dynamique de transformation et d'ouverture de la psychiatrie, de coordonner le pilotage national de la stratégie en santé mentale et psychiatrie, et de participer ainsi au développement de la stratégie dans les régions et les territoires.

Sur le sujet de la psychiatrie, je pense que l'heure n'est plus au constat. Celui-ci est désormais bien connu. Il a été rappelé récemment encore par nos collègues députés. Jusqu'à présent, l'accumulation des formule-chocs n'a pas suffi à déclencher une action résolue des pouvoirs publics. Une réforme du financement de la psychiatrie est annoncée dans le PLFSS. Nous l'examinerons évidemment avec beaucoup d'attention, la psychiatrie étant notoirement sous-dotée.

Mais le financement n'est pas seul en cause. L'organisation territoriale et la relation ville-hôpital sont aussi des objets de réforme. Vous pourrez ainsi nous faire part, six mois après votre nomination, de l'état d'avancement de la feuille de route relative à la santé mentale.

M. Frank Bellivier, délégué ministériel à la santé mentale et à la psychiatrie. - Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, le constat répété d'une situation préoccupante pour la prise en charge des personnes porteuses de pathologies psychiatriques et d'un handicap psychique témoigne en effet d'une prise de conscience qui va *crescendo*. Cette prise de conscience est un élément extrêmement important pour l'action que je suis chargé de déployer. C'est peut-être ce qui a manqué dans le passé pour accompagner les actions attendues.

Le récent rapport de Mmes Wonner et Fiat vient s'ajouter à un nombre important de rapports sur la situation de la psychiatrie, comme celui de MM. Lopez et Laforcade, ou l'interpellation de l'Académie nationale de médecine. Tout ceci témoigne d'une prise de conscience et de la nécessité d'une action.

Les conditions commencent peut-être à être réunies pour que les choses changent. Plusieurs constats fondent cette première remarque. Tout d'abord, on assiste à une prise de parole assez inédite des malades et de leurs proches. C'est un premier élément important pour guider notre action. Deuxièmement cela coïncide avec un moment où, pour la première fois, une volonté politique forte s'affiche, avec une démarche construite. Je fais ici référence aux déclarations très précoces de la ministre des solidarités et de la santé qui, dès sa prise de fonction, a annoncé que la situation de la psychiatrie serait au centre de son action. Très vite, une feuille de route complète a été élaborée par les services, visant à répondre aux attentes fortes dans ce domaine.

Nous reviendrons certainement au cours de cette séance sur la doctrine et les axes directeurs de cette feuille de route, mais je voudrais d'emblée souligner que la promotion et la défense des droits des patients sont un élément très structurant. C'est une porte d'entrée dont découlent beaucoup des principes contenus dans cette feuille de route.

Le Gouvernement est au travail. Aujourd'hui, nous nous préoccupons plutôt de la méthode destinée à conduire les changements contenus dans cette feuille de route, laquelle trouve des points d'articulation avec le secrétariat d'État à l'enfance, le secrétariat d'État au handicap, la délégation interministérielle à l'autisme, le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de la justice et celui de l'intérieur.

Les exemples étrangers en matière de réforme des systèmes de santé mentale et de psychiatrie démontrent que celles-ci prennent du temps. Ceci va devoir s'opérer pas à pas, en coopération avec tous les acteurs. Les diagnostics sont assez hétérogènes suivant les territoires, et les opportunités ou les difficultés ne seront pas les mêmes d'un territoire à un autre. Il est donc important que cette déclinaison intègre une stratégie tenant compte des singularités.

Il y a urgence. Certains sujets ont commencé à être traités avant ma nomination, comme les inégalités territoriales en matière de dotation ou les actions en direction de la pédopsychiatrie. Les projets territoriaux de santé mentale sont au centre de notre attention, tout comme la stratégie de prévention du suicide, dont le déploiement est maintenant bien avancé au travers du dispositif Vigilance. Le réseau national des centres de prise en charge des psychotraumas est également en bonne voie d'avancement.

La question de la défense et de la promotion des droits des patients est un élément émergent à propos duquel nous sommes interpellés par l'Organisation mondiale de la santé et par l'Europe. Certains principes importants en découlent.

Nous ne sommes pas seulement sur un sujet de santé publique majeur : l'épidémiologie nous enseigne que nous avons affaire à des pathologies *leaders* en termes de coût et de handicap. L'actualisation de notre dispositif de prise en charge au sens large vise à répondre à ces besoins majeurs de santé publique, mais nous devons considérer que ces réformes visent également à répondre à des enjeux sociétaux. Nous savons que les conseils locaux de santé mentale jouent un rôle important dans la conduite de ces réformes, tout comme les élus s'agissant de la promotion de ces évolutions.

M. Philippe Mouiller. – Monsieur le professeur, j'espère qu'un certain nombre d'annonces se traduiront dans les chiffres lors de la présentation du projet de loi de finances. Sur le terrain, la plupart des structures sont tendues et souhaitent beaucoup d'évolutions. Or,

lorsqu'on modifie la trajectoire d'un paquebot, on sait qu'il faut du temps avant que le changement de cap ne s'opère. À court terme, comment réagir par rapport aux situations de crise ?

Par ailleurs, il y a environ quatre ans, le Sénat a rédigé un rapport sur le problème des Français exilés en Belgique, notamment en matière d'autisme, et sur la prise en charge des handicaps lourds. Les départements se sont mobilisés pour éviter ces départs, ce qui n'est pas vraiment le cas des structures psychiatriques qui, globalement, continuent à alimenter un certain nombre de réseaux d'accueil belges. C'est même parfois une solution de repli, soit lorsque les moyens structurels ne sont pas suffisants ou que les méthodes proposées ne correspondent pas à ce qu'on en attend.

Environ 1 500 enfants sont aujourd'hui exilés en Belgique. C'est l'assurance maladie qui finance. C'est donc bien un problème de prise en charge et d'organisation territoriale. Il convient d'étudier cette question de près.

Mme Florence Lassarade. – Monsieur le professeur, en tant que pédiatre, j'ai presque l'impression que l'autisme est devenu une épidémie. Les chiffres sont en effet en augmentation constante.

Par ailleurs, où en est-on au sujet des infirmiers de pratiques avancées (IPA) ?

Enfin, j'ai visité l'hôpital de Cadillac, en Gironde, il y a quelques mois. Les structures n'ont quasiment pas changé depuis trente ans. Il me semble qu'il y a eu un glissement du budget vers l'hôpital général aux dépens des hôpitaux psychiatriques. Qu'en est-il ?

M. Bernard Jomier. – Monsieur le professeur, on se trouve confronté à une pénurie de moyens. Or ceci nécessite une certaine lisibilité. Lors de l'examen de la loi santé, au début de l'été, les différentes propositions que nous avons émises concernant le secteur de la psychiatrie n'ont pas été retenues par la ministre, qui nous a indiqué qu'elle en ferait d'autres en la matière. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Par ailleurs, j'aurais souhaité que vous nous apportiez des précisions sur la politique actuelle du Gouvernement en matière d'alcool. Il ne me semble en effet pas toujours trancher, notamment concernant la politique à mener à propos de la consommation d'alcool chez les jeunes. Le Sénat a adopté des mesures en la matière, que le Gouvernement n'a pas reprises. La ministre nous a annoncé des propositions, mais nous n'en avons pas entendu une seule.

S'agissant de la lutte contre la drogue, beaucoup d'annonces ont eu lieu du côté du ministère de l'intérieur, alors que la parole du ministère de la santé était beaucoup plus difficile à cerner – mais sans doute était-ce en attendant les orientations concrètes de la ministre...

M. Frank Bellivier. – Plusieurs d'entre vous posent la question des moyens. Nous sommes face à une demande plutôt croissante, avec une offre de soins qui n'a pas été accompagnée pour y répondre. À certains endroits, le dispositif de soins n'a pas été modernisé.

Tout d'abord, un certain nombre de financements exceptionnels débloqués en 2018 et 2019 seront reconduits en 2020. Il ne s'agit pas seulement de mettre en place une

réforme dont les effets se feront sentir dans deux ou trois ans, mais d'accompagner financièrement ce changement. On sait ce que coûte ce type de réforme. C'est ce qui est anticipé au travers de ces financements exceptionnels.

Je laisse M. Guidoni, membre de la Task force sur le financement de la santé, vous apporter quelques précisions à ce sujet.

M. Didier Guidoni, membre de la *Task force* sur le financement de la santé. – La psychiatrie hospitalière publique et privée est aujourd'hui un secteur qui pèse 9,3 milliards d'euros. Elle est financée dans le public sous forme de dotation annuelle de financement (DAF) et, dans le privé, sous forme de prix de journée. Les deux modèles ne conviennent pas : la DAF anesthésie les hôpitaux publics, et le prix de journée n'incite pas forcément à la meilleure prise en charge du patient. La psychiatrie est le seul secteur d'hospitalisation où la durée de séjour dans le privé est plus longue que dans le public – 38 jours contre 28 jours.

Le nouveau modèle vise à unifier l'ensemble des modes de financement des deux secteurs. Il s'agit d'un système commun, mais non unique, en ce sens qu'on respectera les spécificités du secteur public comme du secteur privé. La plus importante de ces dotations sera régionale, populationnelle, de manière à faire converger les régions aujourd'hui très largement sous-dotées et celles qui ont des moyens beaucoup plus importants.

Des contrats seront passés entre l'ARS et chacun des établissements. Il en existera d'autres comme, pour la première fois en psychiatrie, une dotation destinée à récompenser l'activité effective des établissements, une dotation à la qualité en psychiatrie, une dotation pour la transition et la transformation stratégique de l'offre sur cinq années, afin de permettre aux établissements d'investir et de se moderniser. Ceci nécessitera que les ARS engagent un plan de transformation en s'appuyant notamment sur les travaux des plans territoriaux de santé (PTS).

Comme l'a dit M. Bellivier, on ne fait pas une réforme à coût nul. Un rattrapage est nécessaire, au moins au même rythme que celui de la médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) et des soins de suite et de réadaptation (SSR). Il va donc falloir s'assurer que la psychiatrie revient à un niveau de financement en phase avec l'Ondam. On aura dès 2020 une première enveloppe d'amorçage de la transformation de 30 millions d'euros, qui seront distribués en régions pour concevoir ces plans de transformation stratégique.

La réforme elle-même entrera en vigueur au 1er janvier 2021. Vous retrouverez les grands principes que je viens de vous exposer dans le PLFSS, bien que moins détaillés. Le travail de construction avec l'ensemble des acteurs publics et privés est en cours. Il a démarré en juin et devrait s'achever en avril. Un décret en Conseil d'État, puis des arrêtés, doivent être pris pour mettre la loi en œuvre. On a donc besoin de l'année 2020 pour garantir aux établissements que le système fonctionne.

M. Frank Bellivier. – Vous l'avez compris, les principes directeurs de cette réforme consistent à accompagner l'actualisation de l'offre au travers de modules bien plus incitatifs que la DAF et à encadrer les inégalités territoriales.

Je laisse la parole à M. Kurth, membre de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS), afin qu'il vous présente la synthèse des mesures visant à traiter un certain nombre d'urgences.

M. Thierry Kurth, membre de la Direction générale de l'offre de soins. –

Le principe de préservation du budget de la psychiatrie figure dans la feuille de route relative à la santé mentale et à la psychiatrie présentée par la ministre en juin 2018. Ce principe est d'ores et déjà à l'œuvre, 50 millions d'euros ayant été alloués à titre exceptionnel à la psychiatrie dans la dernière circulaire budgétaire 2018. Ce geste est reconduit en 2019. Une enveloppe exceptionnelle de 80 millions d'euros de crédits pérennes supplémentaires a été allouée aux établissements de psychiatrie pour accompagner les évolutions de l'offre de soins sur les territoires, selon les priorités définies par la feuille de route.

Cette enveloppe exceptionnelle a également permis d'engager un effort de réduction historique des écarts de financement entre les régions. La moitié de cette enveloppe, soit 40 millions d'euros, a été répartie entre les régions sous-dotées par rapport à la dotation par habitant, en incluant par ailleurs un critère de précarité – le gradient social. La ministre a par ailleurs souhaité flécher 20 millions d'euros supplémentaires pour renforcer la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. La DGOS a donné instruction aux ARS en ce sens cet été pour lancer un appel à projets national, avec priorité aux départements insuffisamment pourvus.

Les appels à projets régionaux sont lancés. La remontée des projets des ARS, sur la base d'un état des lieux succinct de l'offre territoriale, est attendue pour le 21 octobre. Cette enveloppe de 20 millions d'euros pourra dès lors être allouée.

Par ailleurs, la ministre a également souhaité un appel à projets national sur un fonds d'innovation organisationnelle en psychiatrie, doté en 2019 de 10 millions d'euros. Ce fonds a vocation à permettre à amorcer le financement de projets innovants, tant dans l'organisation que dans la prise en charge proposée, afin de répondre aux besoins de transformation de l'offre de soins au service des usagers.

Une instruction de la DGOS a organisé cet appel à projets cet été. Les ARS instruisent en ce moment les dossiers, les classeront par ordre de priorité pour le 15 octobre. Un jury national sera ensuite réuni pour sélectionner les projets retenus.

Au chapitre des moyens nouveaux, je citerai également le déploiement des soins de réhabilitation psychosociale dans les territoires, très attendu par les usagers. L'Agence nationale d'appui à la performance (ANAP) a proposé des outils en ce sens. La Haute Autorité de santé (HAS) a fait de même.

Une deuxième tranche de financement de près de 6 millions d'euros viendra compléter une première tranche à peu près équivalente afin d'accompagner les ARS dans la mise en place de cette offre de soins de réhabilitation sur l'ensemble des territoires.

La prochaine circulaire budgétaire renforcera également les prises en charge ambulatoires, y compris celles qui passent par une mobilité des équipes de psychiatrie. Ces prises en charge font partie intégrante de l'organisation de soins de proximité dans le cadre de la mission de psychiatrie de secteur. Elles sont destinées à favoriser le maintien de la personne dans son milieu de vie ordinaire et à faciliter son insertion sociale et professionnelle.

Quatre millions d'euros seront alloués dans le cadre de cette circulaire budgétaire. Par ailleurs, une mission de l'IGAS est engagée à la demande de la ministre sur le fonctionnement des centres médico-psychologiques (CMP) afin de fluidifier le parcours de prise en charge des soins, l'objectif résidant aujourd'hui dans l'accessibilité aux soins sur l'ensemble des territoires.

M. Frank Bellivier. – L'affectation de la DAF au plan de rééquilibrage des hôpitaux généraux est en effet une irrégularité très claire. La ministre est « tombée de sa chaise » lorsqu'elle l'a appris. Avec la réforme, on se dotera des outils de suivi de ces lignes budgétaires. Peu de structures ont eu la possibilité d'activer cette « tuyauterie » financière. La majorité des établissements recourent en totalité à la DAF. Les vases communicants ne seront donc pas possibles. C'est le cas des hôpitaux généraux et des CHU.

Il existe toutefois une forme de paradoxe. On sait que les unités de psychiatrie insérées dans des hôpitaux généraux ou des CHU ont actualisé leurs offres et implémenté de nouveaux outils en matière de psychiatrie, mais leur dotation a été moins importante que celle des établissements psychiatriques du fait de ces phénomènes non contrôlés. Je n'ai pas de commentaire à faire au-delà. Le constat de l'irrégularité est toutefois totalement partagé.

Quant aux IPA, il existe cette année une autorisation pour leur formation. C'est une excellente nouvelle. Un premier contingent d'une quarantaine de personnes a été diplômé cette année. Ce dispositif rencontre un grand succès, avec des ratios de trois demandes pour une place. Dans un contexte d'une dizaine d'années de creux dans la démographie médicale, l'offre de soins va devoir s'appuyer sur des nouvelles catégories professionnelles – IPA, psychologues.

Par ailleurs, la situation des lieux de vie en Belgique relève de la loi de l'offre et de la demande. C'est en raison du peu d'offres résidentielles au long cours de notre pays que les équipes françaises ont été amenées à se tourner vers la Belgique.

Le projet comporte un dispositif d'accompagnement d'habitat inclusif qui devrait permettre de créer une offre répondant aux besoins résidentiels au long cours.

M. Patrick Risselin, secrétaire général à la Délégation ministérielle à la santé mentale et psychiatrique. – Cette question a été dénoncée par maints rapports et a déjà fait l'objet d'un certain nombre d'actions de la part de ce Gouvernement comme des précédents. Nous avons un accord avec l'autorité wallonne pour essayer de réguler les placements. Du côté des enfants, la dynamique semble, si elle n'est stoppée, tout au moins s'être très fortement ralentie. Elle perdure en revanche chez les adultes, ce qui est préoccupant.

Je pense qu'il faut examiner ce problème de façon globale. Nous sommes dans le handicap au sens au sens large, mais les handicaps spécifiques les plus lourds – polyhandicapés, handicapés psychiques et autistes – représentent plus de la moitié de ces « contingents ».

Un certain nombre d'actions sont reconduites. Un plan de régulation a été établi dans le cadre de l'Ondam médico-social et sera doté d'environ 15 millions d'euros. Il existe également un certain nombre de crédits pour les situations complexes. Ce problème va, je l'espère, progressivement se régler dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre l'autisme et les troubles du neurodéveloppement. Des initiatives sont engagées à ce titre. La question des adultes autistes, qui passe par le repérage, est également à l'ordre du jour.

Nous travaillons en lien étroit avec la délégation interministérielle à l'autisme sur cette question. Ceci nécessite de sensibiliser tous les acteurs à cette réalité – maisons départementales des personnes handicapées, ARS, conseils départementaux. Nous allons travailler ce sujet dans le cadre du déploiement des projets territoriaux de santé mentale.

Quelques régions sont identifiées, comme les régions frontalières, les Hauts-de-France, le Grand Est, la région parisienne – où le déficit est le plus sensible –, la région PACA.

Ce point est enfin traité par les groupes de travail mis en place dans le cadre de la préparation de la conférence nationale du handicap. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

M. Frank Bellivier. – L'augmentation supposée de prévalence de l'autisme n'est pas confirmée. Il est certain que nos équipes sont aujourd'hui mieux armées et disposent d'un plus grand nombre d'outils pour repérer ces situations, que ce soit en matière précoce ou dans le diagnostic des adultes. Si on a l'impression qu'il existe plus de troubles du spectre autistique qu'auparavant, c'est simplement qu'on les diagnostique mieux et que les filières de repérage et de prise en charge sont en train de se structurer.

L'addiction est également un sujet très important. Un plan dont on ne connaît pas encore les déclinaisons fera prochainement l'objet d'une annonce de la ministre. Le sujet des comorbidités addictives est majeur. 50 % des patients rencontrent, durant leur vie entière, une comorbidité addictive. C'est un facteur de péjoration du pronostic, de rechute, de nouvelle hospitalisation, etc. Quand on parle de construction de parcours multidisciplinaire, on fait donc aussi référence à la prise en charge des comorbidités addictives. La stratégie de lutte contre les addictions concerne majoritairement la prévention.

Beaucoup de moyens y sont investis, mais on constate un manque important dans l'offre de soins pour ces patients, plus compliqués que les autres à stabiliser. Ces parcours doivent donc intégrer une offre de soins en addictologie. Cette intégration doit se retrouver dans l'élaboration des projets territoriaux de santé mentale, qui doivent comporter l'offre de prévention, l'offre sanitaire et l'offre médico-sociale parcours. Cela inclut les ressources d'offre de soins en addictologie qui, à certains endroits, doivent encore se développer.

Enfin, le plan de lutte contre les addictions est doté d'une enveloppe de 120 millions d'euros et comporte des actions de prévention, mais aussi un soutien à l'offre de soins.

M. René-Paul Savary. – Monsieur le professeur, Mme Catherine Deroche, qui ne peut être parmi nous aujourd'hui, estime que les chiffres annoncés, s'ils sont très intéressants, représentent moins de 0,3 % sur un budget de 9 milliards d'euros. Vous évoquez une plus grande justice territoriale, mais on reprend dans la poche des uns pour mettre dans la poche des autres. On sait que les choses ne se passent pas tout à fait ainsi. On risque de pénaliser ceux à qui on retire des moyens. Il faudra donc être attentif lors de l'examen du PLFSS pour que la psychiatrie reste dans le cadre de l'Ondam. Il faut trouver 200 millions d'euros supplémentaires si l'on veut que les établissements puissent fonctionner.

Catherine Deroche souhaite également savoir quel bilan vous tirez de la politique de secteur. La psychiatrie est sectorisée depuis longtemps. Ceci a fait ses preuves en matière d'insertion et nous paraît intéressant.

Nous voulions également obtenir des précisions sur la complémentarité entre le public et le privé. Sur le terrain, les généralistes sont confrontés à des difficultés en matière de prise en charge des malades psychiatriques. Des efforts sont à accomplir, me semble-t-il, dans le cadre de la loi santé 2022.

Enfin, comment envisagez-vous la prise en charge des personnes en situation de précarité, ou celle des migrants ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Je souhaite revenir sur le rapport parlementaire présenté par l'Assemblée nationale la semaine dernière, qui pointe la saturation de l'hôpital psychiatrique mais, surtout, la place qu'occupent les patients souffrant de troubles psychiatriques. Ceci a-t-il été pris en compte dans la réforme de l'organisation territoriale de la santé, et comment ?

Mme Michelle Gréaume. – Tout comme les urgences dans le système général, les services psychiatriques deviennent le réceptacle de toutes les carences. Nous sommes tous d'accord pour déplorer un manque de moyens. On annonce des mesures de refonte du financement de la psychiatrie dans le projet de budget de la Sécurité sociale pour 2020. Quelles sommes sont véritablement allouées à la psychiatrie ?

Vous avez annoncé des chiffres, notamment pour les régions : ces sommes sont-elles destinées uniquement à la psychiatrie ou à la santé en général ? Quels seront les critères d'attribution ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je voudrais plus particulièrement aborder le sujet des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Dans nos départements, environ 20 % à 25 % des enfants qui sont placés ont des problèmes de handicap, notamment psychiques ou psychiatriques. Or nos départements n'ont pas de pédopsychiatres.

Agnès Buzyn a dit qu'elle souhaitait une ligne budgétaire dans le futur PLFSS pour permettre une prise en charge médicale de ces enfants. Un lien est-il fait avec la psychiatrie ?

Vous avez également affirmé que le travail des ARS porterait sur l'actualisation de l'offre et chercherait à réparer les inégalités. Je souhaiterais que les ARS travaillent très étroitement avec les départements pour apporter une réponse au problème des enfants placés...

Mme Nadine Grelet-Certenais. – On a très largement évoqué la problématique de démographie médicale. Vous estimez que les IPA peuvent apporter un certain nombre de réponses à la question psychiatrique. Pour autant, il me semble que la médecine psychiatrique n'est pas spécialement valorisée en matière de formation, alors que les besoins sont réels.

Par ailleurs, il existe des manques cruciaux en matière de pédopsychiatres. On trouve ainsi, dans la Sarthe, un centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP) en grande difficulté en matière de locaux, et ce depuis fort longtemps. L'équipe en place est tout à fait passionnée mais dénonce ce manque. Or, j'entends que les moyens financiers ne sont pas à la hauteur des besoins de ces structures, pourtant essentielles à la prévention. J'aimerais donc savoir si les CAMSP se verront attribués des moyens particuliers.

Enfin, il existe aussi un problème d'accessibilité, de mobilité et de transports dans le domaine de la prise en charge ambulatoire dans les territoires ruraux. Il me semble indispensable que les personnels - infirmiers psychiatriques, médecins, *etc.* – puissent se déplacer à domicile afin d'être en phase avec la réalité du malade...

M. Frank Bellivier. – On dispose aujourd'hui d'un maillage territorial grâce aux secteurs, qui garantissent une offre minimale en fonction des populations. Il faut faire évoluer

l'offre de soins en tenant compte de ce premier niveau, qui doit être complété de façon transsectorielle et faire appel à d'autres disciplines. Je pense ici aux domaines de la prévention et du médico-social. Le maillage historique doit selon moi être conservé et l'on doit avancer sur cette base.

Merci d'avance pour le soutien que vous souhaitez apporter aux arbitrages qui seront faits dans le cadre du PLFSS.

Le budget global de la psychiatrie est-il en baisse ? En fait, il a insuffisamment progressé et l'inadéquation entre la demande et l'offre va grandissant. Les financements listés par M. Kurth concernent spécifiquement la psychiatrie des adultes et celle de l'enfant et de l'adolescent.

Le troisième pilier de la feuille de route cible plus spécifiquement des populations vulnérables. Parmi elles, nous incluons, avec des stratégies différenciées, la question de la précarité, celle des migrants, des personnes placées sous main de justice et de l'ASE.

Il est important de renforcer les structures de l'ASE par un suivi médical des populations. Le volet pédopsychiatrique et psychiatrique n'est pas oublié. Il est au centre de l'interpellation du secteur sanitaire et médico-social. Ce qu'il faut trouver, c'est l'articulation entre ce besoin et les ressources dont dispose le territoire. C'est vraiment une équation très locale.

Les possibilités de construire une articulation répondant à ces besoins sont un peu fonction de la structuration de l'offre sanitaire et médico-sociale à l'échelle d'un territoire.

Les projets territoriaux de santé mentale ayant le plus souvent un dimensionnement départemental, c'est dans l'élaboration de ces projets que ces spécificités doivent être traitées.

En tout état de cause, la feuille de route des porteurs de projets territoriaux de santé mentale préconise de prendre ces publics vulnérables en compte, en particulier ceux de l'ASE.

En ce qui concerne l'attractivité de la profession, je pense, en tant que psychiatre, que les chantiers qui sont devant nous sont extrêmement mobilisateurs. Je n'ai pas l'impression que la jeune génération de médecins voie la psychiatrie avec défiance. On n'a pas tellement de problèmes pour constituer les contingents de jeunes internes. Il y a aussi de belles histoires qui, aujourd'hui, en France, fondent cette attractivité. Ainsi, l'activité de recherche occupe une bonne place en termes de production.

On n'a pas de souci à ce sujet en matière de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. L'actualité du moment va certainement contribuer à en augmenter encore l'attractivité.

Concernant votre question au sujet des CAMSP, s'agit-il d'un centre financé par une association médico-sociale ou relève-t-il plutôt du secteur sanitaire ? Comment le projet de prise en charge porté par ce CAMSP s'intègre-t-il dans les démarches plus globales en matière de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent ? Je pense en particulier aux démarches très construites de la délégation interministérielle à l'autisme. Émerge-t-il plutôt dans cette thématique ?

Une priorité est mise sur l'offre de soins générale en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Cette équipe doit donc pouvoir trouver un guichet, au sein de l'ARS ou ailleurs, permettant d'inscrire cette offre et de la soutenir.

Les territoires ruraux n'ont pas le monopole des questions de mobilité en matière d'accès aux soins. Tout près de nous, en Seine-Saint-Denis, certaines populations numériquement importantes sont également éloignées des lieux de soins, y compris ambulatoires.

Là encore, la feuille de route contient un principe directeur. On incite fortement à développer « l'aller vers » et les unités mobiles destinées à la prise en charge des situations aiguës – les unités mobiles de crise –, mais aussi des dispositifs mobiles d'accompagnement au long cours des populations handicapées psychiquement.

Enfin, il existe des projets intéressants en matière de télémédecine psychiatrique qui, il y a encore quelques années, semblait pourtant n'avoir aucun avenir. Les expériences pilotes sont tout à fait convaincantes. Cela ne permet pas de tout régler, mais les communautés de proximité que sont les maisons médicales ou les médecins généralistes doivent être intégrées et pouvoir bénéficier de ce type d'outil pour permettre un avis spécialisé lorsqu'il est requis.

M. Yves Daudigny. – Vous avez évoqué les disparités entre les territoires. Je veux ici témoigner de la situation du département de l'Aisne, que je représente et dont je suis originaire. La situation de la psychiatrie y est particulièrement alarmante. La situation économique, sociale et culturelle du département génère une demande très forte. Les délais d'attente sont longs et le service de psychiatrie du département a du mal à apporter des réponses.

Deux établissements de l'Aisne traitent de psychiatrie, un hôpital de santé mentale, Prémontré, et un service à l'hôpital de Saint-Quentin.

Un service d'addictologie a été fermé, d'abord temporairement, puis définitivement, à Prémontré, au début de l'été. Par ailleurs, il n'existe pas dans l'Aisne de structure dédiée aux adolescents, alors que notre département affiche malheureusement les taux les plus élevés de suicides chez les 12-16 ans.

En pédopsychiatrie, on avait noté il y a quelques années l'absence de formation. Certaines facultés n'offraient même pas de cours en la matière. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Par ailleurs, quelle est la place des hôpitaux dans le dispositif que vous évoquez en matière de prise en charge ? Quel est leur rôle par rapport aux CMP ?

L'accueil familial thérapeutique, les résidences associatives communautaires (RAC) représentent-elles une voie d'avenir en matière de prise en charge ?

Quel regard portez-vous sur les pratiques de contention et d'isolement, qui n'ont pas été évoquées, et qui alimentent quelquefois la polémique ?

Je partage enfin l'opinion qui est la vôtre sur l'intérêt que peut représenter la télémédecine en matière de psychiatrie.

Enfin, l'Académie de médecine – qui se fait souvent remarquer, en bien ou en mal –, a déclaré récemment qu'il fallait se donner l'ambition de guérir les maladies mentales. Cela peut-il être le cas ?

Mme Laurence Cohen. – Monsieur le professeur, toutes les interventions soulignent que la psychiatrie et la pédopsychiatrie sont particulièrement sinistrées. C'est d'autant plus dommageable que la psychiatrie, en France, a été pendant très longtemps à l'avant-garde de pratiques innovantes qui ont sorti le patient de l'asile.

L'opinion publique a fait preuve jusqu'à présent d'une certaine indifférence vis-à-vis de la psychiatrie. Les choses se modifient un peu, suite à la mobilisation extrêmement forte des personnels des hôpitaux psychiatriques. Il est en effet assez rare que des personnels de santé aillent jusqu'à faire une grève de la faim. Je pense à l'hôpital du Rouvray, où la grève était due à un manque de personnel. Ils sont aujourd'hui à nouveau en grève, les 30 postes qui leur ont été promis n'étant pas au rendez-vous.

Un manque de moyens financiers et de moyens humains amènent des pratiques de contention ou des recours importants aux médicaments. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Par ailleurs, nous avons effectué, avec Annie David et Dominique Watrin, de nombreuses visites d'hôpitaux psychiatriques dans l'Isère, où l'état des lieux est très problématique. Il faut donc interroger la conception qu'on peut avoir du soin psychiatrique. Ne croyez-vous pas qu'on assiste aujourd'hui à une uniformisation des réponses psychiatriques, alors que la protocolisation des pratiques n'est selon moi pas nécessaire en psychiatrie et en pédopsychiatrie ?

Je pense que la psychiatrie doit s'appuyer sur les sciences cognitives, mais aussi sur les sciences humaines, la psychanalyse, la psychologie. Or en France, on a un peu l'impression qu'il existe un mouvement de balancier : c'est ou l'un ou l'autre, et on oppose les pratiques les unes aux autres.

Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les formations des infirmiers et sur la valorisation des métiers ? On assiste en psychiatrie à un recours massif aux CDD courts et les possibilités d'évolution des carrières demeurent très faibles. Quelles propositions pouvez-vous faire en ce domaine ?

Vous avez parlé à juste titre d'ambulatoire. Je suis toujours dubitative à ce sujet. La psychiatrie, en France, comme je l'ai déjà dit, a toujours voulu placer le malade hors les murs. On a cassé cette tentative. Vous affirmez qu'on maintient les secteurs, mais pour combien d'habitants ? Si les secteurs sont immenses, on perd du sens.

Je voudrais également connaître votre avis sur la fusion des CMP. Aujourd'hui, on est dans une logique de groupements hospitaliers de territoire (GHT), de fusion des établissements, etc., soi-disant pour fédérer les moyens. Il en va de même pour les CMP. Lors d'une visite, on m'a dit qu'on allait rapprocher les professionnels des quartiers populaires en fusionnant plusieurs CMP afin de mieux répondre à la demande.

J'aimerais obtenir des précisions sur cette politique, qui risque de générer de nouveaux problèmes. Peut-être reconnaîtra-t-on dans dix ans qu'on n'aurait pas dû fusionner les établissements.

Mme Corinne Imbert. – Monsieur le professeur, vous nous avez rappelé votre feuille de route et ses aspects financiers. Nous y serons évidemment attentifs. Reste à savoir avec quels professionnels. Les IPA seront-ils suffisants ? Je rejoins l’avis d’Yves Daudigny au sujet des pédopsychiatres. J’aimerais partager votre vision optimiste mais en 2017, la mission d’information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France, présidée par Alain Milon, avait relevé qu’il n’y avait même pas un professeur de pédopsychiatrie par université.

À l’issue de ces travaux, un rapport avait été publié. En avez-vous pris connaissance ? Une cinquantaine de propositions avaient été faites. Quelles sont celles que vous pourriez retenir dans le cadre de votre mission ?

M. Daniel Chasseing. – Monsieur le professeur, le projet que vous avez décrit démontre que vous avez bien cerné les problèmes et que vous voulez y répondre.

Le repérage des troubles du spectre de l’autisme (TSA) est essentiel, tout comme la détection en foyers occupationnels et en maisons d’accueil spécialisées (MAS). Vous avez évoqué la télémedecine. Pourquoi pas ? Les psychiatres ne pourront peut-être pas tous effectuer des consultations avancées dans les territoires ruraux où existent des foyers ou des MAS.

Enfin le déploiement et la réhabilitation sur l’ensemble du territoire des prises en charge ambulatoires constituent deux sujets importants. Les personnes isolées qui vont en effet dans les CMP pour consulter un psychiatre ne prennent aucun traitement une fois revenues chez elles. Les troubles psychotiques réapparaissent et une nouvelle prise en charge est difficile.

Enfin, la Corrèze connaît un manque de pédopsychiatres criant : depuis 30 ans, certains enfants subissent des troubles psychotiques graves et il n’existe aucun lit de rupture. Cela perturbe les établissements. Il serait vraiment important de pouvoir en disposer, car le personnel est usé par le fait que la maladie mentale n’est pas prise en charge à l’échelle départementale.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je suis élue du département du Pas-de-Calais. Vous avez évoqué la question de la Belgique. Je pense qu’on marche sur la tête ! Il n’est pas rare que je rencontre des personnes dont l’enfant va tous les jours en Belgique dans une école spécialisée, à une centaine de kilomètres, en taxi ! Cela représente un coût énorme pour la sécurité sociale. Ce n’est pas la faute des familles qui n’ont évidemment pas d’autre choix, puisqu’il n’y a pas de place dans notre pays.

La France devrait être capable d’accueillir ses enfants. C’est très difficile pour l’enfant et la famille. N’aurions-nous pas intérêt à créer une enveloppe spéciale pour faire revenir ceux et celles qui le souhaitent, en leur proposant bien évidemment un accompagnement ? Quand un enfant est dans ce type de structure depuis plusieurs années, on ne peut en effet le faire revenir sans suivi.

Par ailleurs, dans certaines prisons, il faut parfois attendre un rendez-vous en psychiatrie plus d’une année. Dans l’établissement que j’ai visité, des adolescents de treize ans ou quatorze ans sont déjà passés à l’acte faute de prévention, alors même qu’ils avaient été signalés. Leur place n’est d’ailleurs pas en prison, mais dans des structures psychiatriques.

Enfin, selon le rapport de Mmes Fiat et Wonner, il existe en Italie, dans chaque grand quartier, comme à Trieste, des centres ouverts 24 heures sur 24, avec des personnels en nombre et des équipes mobiles qui se déplacent lorsqu'elles sont alertées par la famille. Ne pourrait-on préconiser cette solution en France ?

M. Frank Bellivier. – On assiste en effet à un appel à la mobilisation pour que l'offre de formation se dynamise. Ceci a été accompagné, en collaboration avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, par la création de postes de chefs de clinique supplémentaires. Sur deux années consécutives, dix postes par an en pédopsychiatrie ont pu être affectés à des projets spécifiques.

Pourquoi a-t-on procédé de la sorte ? On ne souhaite pas que la psychiatrie et la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent soient placées sous un régime dérogatoire. Les universitaires, en matière de psychiatrie et de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, doivent satisfaire aux mêmes critères que les autres disciplines et avoir accès à des postes de maîtres de conférences ou de professeurs des universités. Il faut donc soutenir la dynamique de formation et de recherche en pédopsychiatrie. C'est pourquoi on compte sur des contingents de chefs de clinique juniors pour « réamorcer la pompe », avoir des candidats qui remplissent les critères afin de pouvoir être concurrentiels à l'échelle d'un UFR de médecine et s'installer dans des postes de titulaires. C'est une première approche.

D'autres outils, que je ne vais pas pouvoir détailler, permettront de soutenir le développement qualitatif – en termes de formation d'hospitalo-universitaires – et quantitatif. C'est une priorité de la ministre.

Une instruction vise à créer soit des lits, soit des dispositifs ambulatoires en pédopsychiatrie, là où existent des manques criants. La difficulté vient du fait que, là où il n'y a rien, la « marche » est parfois assez haute. C'est vrai pour la pédopsychiatrie, mais aussi de façon générale. Si l'urgence est certes manifeste dans certains cas, les changements vont toutefois nécessiter du temps.

On sait le retard qui existe dans le département de l'Aisne. Comment accompagner les acteurs, qui sont aujourd'hui débordés, pour reformuler une offre adaptée aux besoins tels qu'ils se manifestent dans leur territoire ? Les spécificités que vous signalez dans l'Aisne doivent pouvoir être traitées avec les opportunités locales, qu'on accompagnera évidemment financièrement en élaborant des projets accessibles.

S'agissant de la contention et de l'isolement, un groupe de travail a œuvré sur ce sujet durant deux ans, pour déboucher finalement sur des actions très concrètes. En premier lieu, le séminaire itinérant animé par le professeur Jean-Louis Senon et le docteur Triantafyllou a rencontré un grand succès. Ils vont au contact des équipes pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de désescalade. Ceci permet d'éviter les soins sans consentement et le recours à la contention ou à l'isolement.

L'énoncé des bonnes pratiques et leur diffusion sont des points extrêmement importants. Ces mesures sont aujourd'hui intégrées dans les pratiques. Nous sommes soutenus sur ce sujet par les usagers.

Par ailleurs, il a été décidé d'élargir le spectre d'action de l'observatoire chargé du suivi de ces pratiques et de lui confier celui du droit des patients. Les arbitrages financiers

auront lieu prochainement. Cette démarche devrait se construire à partir du printemps 2020, avec une équipe dédiée.

L'Académie nationale de médecine nous a récemment interpellés par le biais d'un rapport qui vient enrichir le constat alarmant sur la situation de la psychiatrie. Je salue le travail de l'Académie nationale de médecine, qui témoigne de cette prise de conscience. C'est un élément très important pour que les changements sociétaux qui doivent accompagner ces réformes puissent s'opérer.

Quant à la notion de guérison, il faut relire Canguilhem et se rappeler qu'en médecine, cette notion est souvent une chimère. Dans le cas de la fracture du fémur, on peut éventuellement parler de guérison, bien qu'il s'agisse le plus souvent d'une consolidation. Canguilhem nous dit qu'il n'y a pas d'innocence biologique. Même s'il n'y a plus de trace de cette fracture, elle a quand même eu lieu. Cette notion de guérison est donc à manier avec précaution pour 99 % des morbidités que nous avons à traiter.

Il est sûr qu'il existe une marge de progrès dans la politique du rétablissement portée par notre feuille de route. Les changements de concept dans la prise en charge des pathologies psychiatriques me paraissent extrêmement importants.

Quand on parle de handicap, on fait souvent référence à des difficultés fixées. Dans le cas particulier des handicaps psychiques, c'est plutôt le contraire : les données scientifiques établissent aujourd'hui que ces handicaps psychiques sont mobilisables. Cette offre reformulée, qui vise au rétablissement, comporte précisément la remobilisation des déficits cognitifs, dont on sait qu'ils peuvent être améliorés grâce à des outils spécifiques,

Vous avez fait allusion à la mobilisation des soignants. Là encore, je voudrais insister sur la conduite du changement. Nous sommes dans une situation où tout le monde va mal. Les patients se plaignent d'une offre de soins qui n'est pas à la hauteur de leurs attentes, et les soignants ne vont globalement pas bien non plus, puisqu'ils ne se retrouvent pas forcément dans le modèle de soins qu'ils portent. Cette mobilisation du monde soignant me paraît un élément supplémentaire dans la prise de conscience. Je pense que ceci va crédibiliser la démarche de changement qui est engagée.

La grève de la faim que vous avez évoquée n'est pas comparable, selon les informations dont je dispose, à la grève que nous connaissons actuellement. Sur les trente postes demandés, vingt ont été pourvus. Le désaccord actuel porte sur le projet tel qu'il avait été décidé initialement, et qui tarde à aboutir.

La suroccupation des lits, le recours inadéquat à des médicaments, à l'isolement et à la contention viennent du manque de ressources. C'est tout le contenu de la politique de développement de l'offre ambulatoire, qui vise principalement à protéger les urgences et les unités d'hospitalisation afin que celles-ci deviennent un mode de recours accessoire.

Vous m'avez interpellé sur les débats théoriques qui opposeraient certaines approches à d'autres. C'est là un effet générationnel qui s'opère de manière intéressante. Je n'ai pas l'impression que ce soit aujourd'hui un élément de blocage. On a plutôt une démarche très intégrative, plurielle. Il n'existe pas de dogmatisme dans cette feuille de route. On soutient au contraire l'importation des données de la science, qui nous informe de ce qui fonctionne le mieux dans telle et telle situation. Il s'agit d'une incitation forte à déployer ces

outils et à faire en sorte que les équipes se forment à la reformulation de l'offre de soins, dans le cadre de ce que j'appellerais une actualisation.

Là encore, les usagers, qui lisent la littérature, nous guident dans la formulation de ces orientations. Ce ne sont plus les experts, les psychiatres, les professeurs d'université qui disent comment faire, mais les usagers qui prennent connaissance des données de la science. La promotion de la réhabilitation psychosociale s'est faite ainsi sous l'influence des communautés d'usagers. C'est en cela, selon moi, que la voix des patients est extrêmement structurante pour notre action.

Les IPA sont une des réponses, bien que modeste, à la promotion des carrières en psychiatrie. Je pense que la communauté soignante appelle de ses vœux une réflexion complémentaire sur la reconnaissance des spécificités du soin en psychiatrie. Il faudra l'entendre. Les modalités ne sont pas inscrites dans cette feuille de route, au-delà de la démarche de promotion des IPA, mais celle-ci n'est pas figée. J'ai entendu cette demande de revalorisation très tôt après mon installation. Je ne puis vous dire comment nous allons faire, mais ceci fait partie des valeurs que je porte.

Quant à la fusion des CMP, il s'agit d'une question compliquée à l'échelle d'un territoire. Il n'y a pas que l'efficacité financière qui compte. La finalité de beaucoup de regroupements était de réaliser des économies. On n'est pas dans cette démarche. En revanche, une coopération dans une complémentarité d'offres peut présider au regroupement de structures. Dans le cas que vous citez, peut-être le regroupement a-t-il été provoqué par la proximité des lieux de vie des usagers.

Les personnes placées sous main de justice constituent un vaste sujet, partagé avec le ministère de la justice. Certaines spécificités sont propres aux soins psychiques.

En premier lieu, il ne faut pas que la question de la santé mentale des personnes placées sous main de justice soit dissociée de celle de la santé. C'est un levier extrêmement important pour la promotion de la santé. Les malades mentaux préoccupent beaucoup le ministère de la justice, car ce sont eux qui posent problème en détention.

La situation sanitaire de ces populations est extrêmement préoccupante, à d'autres titres. Le renforcement de l'offre de soins ne suit pas la conjoncture, et nous avons en détention ou en préventive des pourcentages croissants de personnes atteintes de pathologies psychiatriques. Ce phénomène est lié à plusieurs facteurs. Le premier est la tendance qui existe à judiciaireiser les auteurs de troubles même lorsqu'ils sont atteints d'une pathologie psychiatrique.

Par ailleurs, le filtre de la garde à vue, qui permettait que l'instruction passe après les soins, est beaucoup moins présent aujourd'hui. Nous avons donc des contingents numériquement croissants de patients en prison avec une pathologie psychiatrique souvent décompensée. L'offre de soins que nous avons à mettre en face a du mal à s'adapter à cette augmentation très significative.

Une première tranche d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) a été mise en place. Les arbitrages concernant la deuxième tranche devraient être connus prochainement, en coopération avec le ministère de la justice, et permettre de trouver d'autres réponses, comme les unités de soins intensifs psychiatriques polyvalentes de Paul Guiraud,

en région parisienne, qui apportent une réponse plus adaptée. Cette préoccupation est partagée avec le ministère de la justice.

Vous avez fait allusion aux soins résidentiels des personnes chroniquement handicapées. Deux sujets doivent être traités différemment, le stock et le flux. Concernant le flux, l'objectif de cette feuille de route est de prévenir le plus possible le recours aux soins résidentiels chroniques. Ce n'est pas pour autant qu'on va éteindre le besoin de soins résidentiels dans des pathologies lourdement et chroniquement handicapantes.

Dans le stock, nous avons aujourd'hui des patients institutionnalisés. On ne va les désinstitutionnaliser par un coup de baguette magique. En même temps, il nous faut continuer à les accompagner. Ceci rejoint le sujet du recours aux structures belges que nous devons traiter.

Mme Corinne Imbert. – Vous n'avez pas répondu à la question sur le rapport de la mission d'information à propos de l'état de la psychiatrie des mineurs.

M. Alain Milon, président. – Cela fait plus d'une dizaine d'années que la commission des affaires sociales du Sénat s'est penchée sur la psychiatrie. Je me souviens de quelques rapports que j'ai commis à ce sujet. Il y en a eu d'autres.

La psychiatrie est restée longtemps le parent pauvre de la santé, c'est une évidence. Ce que nous avons entendu ce matin apporte des réponses en matière d'organisation et de mise en place de la psychiatrie, etc.

À titre personnel, je suis assez satisfait de ce qui est en train de se passer à ce niveau, même si les financements nécessaires manquent sans doute pour mettre tout cela en route.

Si la psychiatrie est le parent pauvre de la santé en France, la santé en France est assez pauvre également, ne serait-ce qu'au niveau des hôpitaux, dont les budgets connaissent de grosses difficultés.

Il faut peut-être aussi mener une réflexion sur le financement de la santé.

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](#).

Emploi des seniors - Examen du rapport d'information

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous poursuivons notre travail sur l'emploi des seniors avec la remise de nos conclusions pour lesquelles nous attendions la publication du rapport du Haut-commissaire à la réforme des retraites. Depuis notre rapport d'étape de juillet dernier, l'intérêt pour le sujet ne s'est pas démenti.

Le jeudi 12 septembre, dans son discours sur la réforme des retraites, le Premier ministre a fait de la mobilisation des employeurs pour le travail des seniors une condition primordiale à la réussite de la réforme. Il a ainsi confié une mission à trois experts censée

alimenter le futur « grand plan » sur l'emploi des seniors annoncé dans son discours de politique générale de juin dernier.

Je salue la prise de conscience de l'importance de ce sujet au sommet de l'État. Je constate néanmoins que les rapports et les propositions en la matière sont déjà très nombreux et la remise de nos conclusions ce matin va contribuer à nourrir un débat déjà largement engagé. Plutôt que d'installer une nouvelle mission, le Gouvernement aurait pu nous exposer sa vision du problème et les solutions envisagées en vue de la réforme des retraites.

C'est précisément ce que nous faisons, avec Monique Lubin, dans le rapport que vous nous avez confié avec pour mission d'éclairer les conséquences d'une nouvelle augmentation de l'âge de départ à la retraite.

Si nous vous avons présenté à deux voix, en juillet dernier, le diagnostic et les facteurs explicatifs de la situation des seniors sur le marché du travail, notre différence d'approche du problème nous conduit à vous faire part de nos recommandations, pourtant communes, de façon séparée.

Je rappelle les trois points de diagnostic que nous partageons :

- premier élément : la France se distingue par un taux d'emploi des 60-64 ans particulièrement faible, 33 % contre 47 % en moyenne dans l'UE ou 60 % en Allemagne ;

- ensuite, un retraité sur deux a connu une période d'inactivité ou de chômage avant de liquider sa retraite ;

- enfin, si le taux de chômage des seniors est en moyenne plus faible que celui du reste de la population active, environ 7 % pour les 55-64 ans contre plus de 8 % en moyenne, la perte d'emploi pour un actif de plus de 50 ans est souvent irrémédiable et le condamne à un chômage de longue durée ou un passage par l'inactivité subie.

Cette situation résulte de trente ans de politiques ayant conduit à écarter les travailleurs de plus de 55 ans du marché du travail en réponse à la montée du chômage.

J'ai longuement exposé en juillet la responsabilité des règles de l'assurance vieillesse : l'abaissement de l'âge du taux plein à 60 ans, en 1982, a sacralisé ce seuil d'âge qui correspond encore à un totem dans l'esprit de beaucoup.

Malgré les réformes des retraites et la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie, il n'est toujours pas possible d'aborder sereinement dans notre pays le recul de l'âge de la retraite. C'est pourtant cet âge qui explique la faiblesse du taux d'emploi des 60-64 ans et c'est par lui que nous réussirons à impulser une dynamique et une culture du travail pour les plus de 60 ans.

De même, notre mission m'a fait prendre conscience du rôle déterminant qu'ont joué les dispositifs de cessation anticipée d'activité au premier rang desquels les préretraites. Si ces dernières sont désormais abrogées, l'impact du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue demeure conséquent.

Il concerne depuis 2012 une personne sur quatre partant à la retraite (soit entre 250 et 300 000 personnes par an), pour un coût de plus de 6 milliards d'euros par an. S'il me

paraît juste d'autoriser les actifs ayant commencé à travailler tôt à devancer l'âge légal de départ à la retraite, je pense que l'élargissement du dispositif « Retraite anticipée pour carrière longue » (RACL) en 2012 a été déraisonnable.

Comment justifier en effet qu'un tiers des personnes retraitées cumulant leur pension et les revenus d'une activité professionnelle bénéficient ou ont bénéficié du dispositif RACL ?

Dans son rapport, le Haut-commissaire souhaite maintenir les critères pour le bénéfice de ce dispositif en autorisant un départ dès 60 ans. Même si le nombre de personnes concernées va décroître, il conviendra de bien en mesurer les effets voire de revenir aux règles qui prévalaient avant 2012 et qui me paraissaient équilibrées.

Sur le marché du travail, le rapport montre bien l'échec de tous les dispositifs spécifiques aux seniors. De la contribution « Delalande » aux contrats de génération, ces mesures ont contribué à stigmatiser les actifs les plus âgés et ont eu des effets contreproductifs au point qu'ils ont même freiné les recrutements.

Nous pensons, et nous sommes d'accord sur ce point, qu'il faut changer de paradigme en considérant les travailleurs âgés comme les autres.

Les propositions visant à instaurer un « bonus-malus » sur les cotisations d'assurance chômage des plus de 55 ans ou de créer de nouveaux contrats de travail seniors me paraissent devoir être écartées.

En clair, le dispositif miracle n'existe pas et les réponses apportées par les pouvoirs publics ne peuvent qu'être modestes. En revanche, nous devons faire de l'emploi des seniors une grande cause nationale autour de laquelle doivent s'articuler non seulement les réformes des retraites, de l'assurance chômage et du marché du travail mais aussi la stratégie de gestion des ressources humaines de toutes les entreprises.

Nous formulons une vingtaine de propositions visant à penser, anticiper et préparer la seconde moitié de la carrière qui débute autour de 45 ans. Cette nécessité doit être partagée par tous les managers mais aussi les salariés et être intégrée dès le début de la vie active voire de la formation. Nous devons réussir à penser le temps long d'une carrière dont la durée pourra désormais dépasser 45 ans.

Le recul de l'âge de la retraite est engagé et me paraît inéluctable au regard de l'augmentation de l'espérance de vie qui allonge la durée de vie passée à la retraite et pose un défi au financement des retraites.

C'est pourquoi je regrette la confusion régnant au sein du Gouvernement depuis plus d'un an par refus d'aborder frontalement la question du recul de l'âge de la retraite.

Il s'agit pourtant du seul levier actionnable pour atteindre l'équilibre financier du système. Certes, j'ai conscience des effets de report existant entre la baisse des dépenses de retraite et l'augmentation de certaines autres prestations sociales (chômage, pensions d'invalidité, arrêts maladie...).

Mais ces reports sont loin d'effacer l'efficacité de la mesure tant au niveau des finances publiques - la réforme des retraites de 2010 a permis une économie de plus de 20 milliards d'euros - que de la conjoncture économique. Reculer l'âge de la retraite surtout

dans une période économiquement porteuse, c'est augmenter l'emploi et donc la croissance économique, à raison de 0,7 point de PIB par année supplémentaire de recul de l'âge de la retraite, d'après la direction du Trésor.

Il faut que nous réussissions à enclencher ce cercle vertueux et nos propositions, que Monique Lubin va préciser, doivent conduire à maintenir les actifs seniors en emploi.

J'évoquerai les deux propositions que nous formulons dans le domaine de la retraite et qui rejoignent les positions du Haut-commissaire évoquées dans son rapport de juillet.

La première concerne un dispositif encore trop méconnu : la retraite progressive. Elle permet au salarié, deux ans avant l'âge de son départ à la retraite, de demander un temps partiel, la perte de salaire étant compensée par la liquidation d'une partie des droits à la retraite. Nous proposons de l'étendre à l'ensemble des actifs, en particulier aux fonctionnaires et aux salariés au forfait qui ne peuvent y prétendre actuellement.

Je considère que ce dispositif doit participer d'une plus grande fluidité entre la vie professionnelle et la retraite et qu'il convient d'en faire un outil de transition favorisant l'emploi des seniors le plus longtemps possible.

Je propose également, sans l'appui de ma collègue, de renforcer l'attractivité du cumul emploi-retraite en rendant créatrices de droits les cotisations versées par les retraités-actifs.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui et ces cotisations représentent une recette de solidarité d'environ 850 millions d'euros pour le régime général et l'Agirc-Arrco. Cette dépense supplémentaire me paraît indispensable et juste pour promouvoir ce dispositif et favoriser des retraités qui souhaitent se maintenir en activité.

Enfin, s'agissant des demandeurs d'emploi âgés, nous suggérons que la négociation de la prochaine convention Unédic soit l'occasion de définir des règles pour trouver un équilibre entre protection des demandeurs d'emploi et incitation au maintien ou au retour à l'emploi.

Les règles actuelles engendrent des effets induits qu'il convient de corriger.

Miser sur les seniors, anticiper et prévenir leur perte d'employabilité, diffuser une culture du travail au-delà de 60 ans, tels sont les défis soulevés par cette problématique de l'emploi des seniors.

Nos propositions recourent en partie celles déjà avancées dans le débat public. Le temps est donc désormais à la mobilisation de tous pour faire de l'allongement de la durée d'activité une opportunité pour notre pays.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Je n'insisterai pas sur les différences que je peux avoir avec mon collègue René-Paul Savary et qui portent sur la vision que nous avons de la réforme des retraites. Je ne partage évidemment pas sa position sur le dispositif RACL. Néanmoins, au fil de nos auditions, nous avons réussi à aboutir sur un constat et des propositions communs.

Un mot en préambule sur ce terme de « seniors » que je récuse lorsque l'on parle d'actifs. Évoquons plutôt les problématiques de fin de carrière, de transition emploi-retraite ou même de formation ou de chômage tout au long de la vie mais réservons le terme de « senior » pour les troisième et quatrième âges !

René-Paul Savary a raison lorsqu'il dit que les actifs « seniors » sont des travailleurs comme les autres. Inutile de les appeler différemment.

Ce n'est pas qu'une question de sémantique mais bien de représentation tant auprès des employeurs que des actifs eux-mêmes. Le rapport, mal nommé, du Conseil économique, social et environnemental sur l'emploi des seniors a particulièrement insisté sur la nécessité de lutter contre les stéréotypes. Je pense que ce combat commence par celui des mots et bannir, autant que faire se peut, l'usage de « senior » me paraît pertinent.

Ce qui me paraît important de rappeler, dans la perspective de l'allongement de la durée de carrière, c'est qu'une personne sur deux à la retraite a connu une période d'inactivité ou de chômage avant de faire valoir ses droits.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a bien indiqué que l'effet de la réforme de 2010 a été de figer les situations atteintes à l'approche de la soixantaine (emploi, chômage, inactivité) dans l'attente du nouvel âge de départ à la retraite.

Le décalage de l'âge de la retraite n'entraîne donc pas une hausse du taux d'emploi de même ampleur et il faut donc être précautionneux en la matière car les conséquences sociales sont évidemment lourdes : les actifs occupés restent occupés mais les chômeurs ne retrouvent pas plus de travail pour autant.

Voilà résumée notre divergence d'approche avec René-Paul Savary. Elle ne nous empêche pas pour autant de partager tant le diagnostic que les recommandations pour favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des travailleurs approchant l'âge de la retraite.

Lors de nos auditions, nous avons tous les deux été désolés d'entendre que l'âge à partir duquel les salariés sont renvoyés à leur séniorité et disent ressentir leurs premières difficultés dans les entreprises est de 45 ans, âge qui correspond bien souvent à la moitié de la vie active.

Il faut donc effectivement réussir à anticiper et préparer la seconde moitié de carrière afin d'éviter la perte d'emploi. Nous formulons pour ce faire une série de propositions.

Une partie d'entre elles renvoient à la négociation.

La mobilisation doit d'abord être celle des employeurs. La seconde moitié de carrière doit faire l'objet d'une réflexion au niveau de la branche et des entreprises et être intégrée explicitement dans la liste des négociations annuelles obligatoires.

Au niveau interprofessionnel, un accord avait déjà été signé en 2005 mais il relevait plus de la déclaration de principe que du guide d'actions à mettre en œuvre. La ministre Muriel Pénicaud a annoncé le 19 juin que l'emploi des seniors ferait l'objet d'une nouvelle concertation sans apporter plus de précisions.

Les partenaires sociaux vont devoir être imaginatifs ! La tâche est rude et nos auditions nous l'ont bien montré.

Ces négociations vont donc devoir aboutir sur une meilleure prise en compte du risque de désinsertion professionnelle qui passe par une meilleure prévention de la pénibilité et de l'usure au travail mais également de la nécessité de maintenir par tous les moyens l'employabilité de salariés avançant dans l'âge.

Sur la prévention de la pénibilité, le dispositif du compte personnel de prévention (C2P) existe déjà et doit permettre d'envisager des transitions vers des postes moins exposés. Au-delà des six facteurs de pénibilité couverts par le C2P, nous pensons que le suivi par les employeurs de toutes les sources d'usure doit se renforcer. Les PME et TPE devront être accompagnées en la matière et c'est tout l'objet des accords de branche.

Le maintien de l'employabilité des salariés passe par un effort constant de formation et un dialogue permanent sur les besoins et les envies des salariés d'évoluer professionnellement.

Nous avons conscience que ces préconisations sont formulées dans des termes généraux mais il relève bien de la responsabilité de chaque entreprise et même de chaque salarié de s'engager dans une démarche d'employabilité durable.

Certaines initiatives très concrètes méritent toutefois d'être saluées. Il en est ainsi de la création de labels permettant de distinguer les entreprises « inclusives » en matière d'emploi des travailleurs plus âgés.

J'ai d'ailleurs lu avec intérêt la proposition récente de l'association nationale des directeurs des ressources humaines tendant à transposer pour l'emploi des seniors l'index par entreprise prévu en matière d'égalité professionnelle femmes-hommes et qui est en cours de déploiement.

La logique de discrimination positive déployée dans le domaine de l'égalité femmes-hommes peut être appliquée à la question des fins de carrière. Ces labels permettent de valoriser les bonnes pratiques en matière de recrutement ou de participation des travailleurs âgés au sein des entreprises engagées. Ils constituent des repères pour les chercheurs d'emploi et peuvent aider à la diffusion de ces bonnes pratiques.

Nous formulons également plusieurs propositions relatives à l'entretien professionnel qui doit devenir un moment d'échange permettant d'anticiper la seconde moitié de carrière. Au cours de cet entretien, obligatoire tous les deux ans, certains outils comme le conseil en évolution professionnelle ou le bilan de compétences pourraient être présentés et promus auprès des salariés.

Enfin, je crois beaucoup à la nécessité de renforcer la formation des managers et des gestionnaires RH pour mieux prendre en compte le phénomène de vieillissement de la population active. Cet aspect n'est pas du tout abordé actuellement et les jeunes managers fraîchement émoulus ont tendance à privilégier des profils qui leur ressemblent.

S'agissant des travailleurs âgés se retrouvant au chômage, nous considérons à ce stade que la meilleure solution reste la prévention du licenciement.

L'accompagnement spécifique des demandeurs d'emploi âgés pourra également être renforcé. Nous renvoyons aussi à la négociation pour en fixer les conditions mais le service public de l'emploi doit apporter une réponse dédiée aux seniors.

Cela pourrait passer à mon sens, et je le dis à titre personnel, par la création de structures spécifiques sur le modèle des missions locales.

L'effort de formation professionnelle sur les plus de 45 ans doit être renforcé. Cela peut passer par la mobilisation des crédits du plan d'investissement dans les compétences déployé par le Gouvernement. Il met l'accent sur certains publics éloignés de l'emploi mais ne prévoit pas d'action spécifique envers les demandeurs d'emploi âgés. C'est à notre sens une lacune et il serait souhaitable qu'il y soit remédié.

Enfin, le rôle de la médecine du travail dans la prévention de la désinsertion professionnelle est essentiel et mériterait d'être revalorisé. Le rapport de nos collègues Pascale Gruny et Stéphane Artano présenté la semaine prochaine abordera plus en détails ce sujet.

Tels sont les axes de notre réflexion sur cette question complexe des fins de carrière dans un contexte d'allongement de la durée d'activité.

Ces propositions rejoignent bon nombre de celles déjà formulées dans différents rapports.

Nous souhaitons en tous cas avec ce rapport contribuer à faire de la question des fins de carrière et de la transition emploi-retraite une cause nationale qui doit guider désormais toutes les autres réformes.

M. Philippe Mouiller. – La mobilisation générale sur l'emploi des seniors me paraît essentielle. Ce sont les entreprises qui doivent s'engager. Les dispositifs administratifs ont d'ailleurs montré leurs limites. Toutes les régions ne se ressemblent pas. Certains territoires, comme mon département les Deux-Sèvres, ont un taux de chômage faible et les entreprises peinent à y recruter. Elles sont pleinement mobilisées pour le maintien de l'emploi des seniors et de leurs compétences. Sans cet engagement, elles seraient contraintes de changer de territoire par manque de main d'œuvre. Je pense donc que l'approche de nos rapporteurs centrée sur l'entreprise est la bonne.

Mme Florence Lassarade. – Quelle est la durée du mi-temps thérapeutique ? J'ai été très sensible aux propositions faites sur la retraite progressive. Pourriez-vous les développer ? La retraite progressive est-elle conditionnée à l'accord de l'employeur ?

Mme Victoire Jasmin. – La prise en compte de la différence entre les territoires me paraît essentielle y compris s'agissant du niveau de vie des retraités qui peuvent être confrontés, comme dans les outre-mer, à des surcoûts spécifiques. Par ailleurs, dans les territoires ultramarins, les jeunes diplômés ont du mal à trouver du travail et il est nécessaire de leur trouver un emploi. L'allongement de la durée du travail doit être mis en perspective avec cette réalité. A l'inverse, pour certains secteurs, comme celui de la médecine, le cumul emploi-retraite est une piste privilégiée pour répondre aux carences des professionnels de santé.

Mme Michelle Meunier. – J'approuve votre recommandation visant à prévoir un suivi renforcé par l'employeur des salariés exposés à des facteurs de pénibilité afin

d'envisager des transitions vers des postes moins exposés avant que ne surviennent des difficultés. Quelles sont vos positions sur les aspects de santé et de prévention des risques psychosociaux ?

M. Bernard Jomier. – Comment expliquer les différences de taux d'emploi entre la France et les autres pays européens ?

Mme Catherine Fournier. – La situation économique dans les territoires est évidemment différente, le taux de chômage dans mon département s'élève à 13 %. Les recommandations formulées dans le rapport sont-elles applicables dans les PME et TPE ? Ces entreprises n'ont pas de vision sur leur activité et travaillent souvent au mois le mois. Il me paraît difficile de leur demander de prévoir d'anticiper les fins de carrières de leurs travailleurs seniors. Compte tenu de l'évolution de l'état de santé et de la productivité des seniors, avez-vous réfléchi sur la flexibilité des contrats de travail ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – J'ai rappelé hier lors des questions au Gouvernement l'opposition de notre groupe au projet de réforme des retraites. Elle vise reculer l'âge du départ à la retraite qui passera de 62 à 64 ans avec le mécanisme de décote de 5 % à 10 %. Je pense aux salariés et ouvriers soumis à des conditions de travail pénibles qui devront continuer à travailler plus longtemps car ils ne pourront subir une baisse de leur pension. Alors que le taux de chômage est encore élevé pour les seniors, pourquoi vouloir reculer l'âge de la retraite ? Pensez-vous que la réforme des retraites risque de fragiliser les seniors en les contraignant à accepter des emplois précaires pour augmenter leur retraite ?

M. Daniel Chasseing. – J'approuve les remarques de notre collègue Monique Lubin sur les missions locales. Il faut effectivement favoriser les transitions emploi-retraite à la fois pour permettre l'allongement de la durée de la carrière et la transmission dans les entreprises. Je considère à ce titre important de rendre le cumul emploi-retraite créateur de droits. Pour la croissance de notre pays, il faut gagner le combat de l'emploi des seniors.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Dans le cadre de la retraite progressive, est-il possible de sur-cotiser sur la base d'un temps complet ? Pouvez-vous me confirmer que ce dispositif n'existe pas pour les fonctionnaires ?

Mme Martine Berthet. – J'approuve votre position visant à ne plus parler d'actifs seniors, surtout si les difficultés commencent dès 45 ans. Il faut favoriser la retraite progressive.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous sommes d'accord pour dire que les dispositifs publics coercitifs ou incitatifs ne fonctionnent pas. C'est pourquoi nous avons privilégié d'autres solutions.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La personne de 70 ans aujourd'hui n'est pas la même que dans les générations passées. De plus, quatre générations cohabitent parfois au sein d'une famille. Ce qui signifie qu'il y a désormais une nouvelle période à appréhender dans les âges de la vie : après la période de formation et la période de vie active et avant le quatrième âge, se dessine une période de transition entre la fin de carrière et une première partie de retraite active. Je souhaite que nous ayons une vision sur cette période. Plus les seniors sont au travail, plus on crée de la croissance et plus les jeunes peuvent trouver un emploi. Les entreprises remarquent également que les seniors même en fin de carrière offrent des perspectives de stabilité plus longues que certains jeunes qui souhaitent être mobiles.

Le projet de retraite par points pourra simplifier l'arbitrage des salariés en fin de carrière entre la poursuite de l'activité ou la retraite en donnant une information plus prévisible du montant de la retraite. Les employeurs doivent en revanche sortir du double discours : ils ne peuvent plus dire qu'il faut travailler plus longtemps et dans le même temps se débarrasser des actifs les plus âgés. Ils doivent également investir dans la formation de leurs salariés y compris après 45 ans.

S'agissant du chômage des seniors, je considère que la préretraite n'a pas été et n'est pas une solution, y compris pour les salariés eux-mêmes, alors que le travail est une solution pour prévenir les maladies neurodégénératives. À l'inverse, il faut prévenir le licenciement des seniors qui est un drame passé 50 ans.

Nous appelons donc à faire de l'emploi des seniors une cause nationale. C'est incontournable pour réussir la réforme des retraites. Sans prolongement de la durée d'activité, le système de retraite ne pourra plus financer des pensions suffisantes.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous sommes lucides face à nos propositions incitant les entreprises à se mobiliser. Nous n'avons pas les moyens de le décréter ! De même, les TPE et PME sont moins bien armées pour les mettre en œuvre. C'est pourquoi nous renvoyons aussi à la négociation de branche.

Nous avons également beaucoup réfléchi à la santé au travail et à la prévention des risques psychosociaux. Nous avons tous des exemples de salariés, licenciés à 50 ans après une carrière pénible et ne pouvant pas retrouver d'emploi. Si les grandes entreprises commencent à se saisir de cette question de la prévention, je crois que nous avons baissé la garde dans notre pays ces dernières années. L'État doit avoir une réflexion sur ce point.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La compensation de la pénibilité dans notre pays peut avoir un effet pervers en incitant les travailleurs à rester dans des emplois pénibles pour partir plus tôt à la retraite. Dans l'industrie automobile en Allemagne, l'occupation d'un poste pénible est temporaire et des propositions d'évolution sont faites aux salariés. Je partage les remarques et questions sur le mi-temps thérapeutique et la retraite progressive. Le mi-temps thérapeutique est possible jusqu'à quatre ans de suite. Je pense également que la retraite progressive peut être une solution pour les proches aidants.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – La retraite progressive est effectivement un dispositif méconnu. Elle est soumise à l'accord de l'employeur car il s'agit d'un passage à temps partiel, ce qui nécessite une modification de son contrat de travail. Les entreprises financent également la possibilité de sur-cotiser à la retraite sur la base d'un temps complet. Il est donc difficile de les contraindre à accepter la retraite progressive.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Sur le cumul emploi-retraite, nous reprenons à notre compte la proposition du Haut-commissaire de le rendre créateur de droits. Nous nous sommes interrogés sur ce dispositif car il peut servir d'argument pour ne pas augmenter les retraites.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – J'étais en effet fortement opposée à ce dispositif. Quel est l'état d'esprit d'une personne bénéficiant d'une retraite à taux plein et qui reprend un contrat de travail parfois même dans son ancienne entreprise ? Les bénéficiaires du cumul sont en majorité soit des cadres aux bonnes rémunérations, soit des personnes qui sont parties dans le cadre de la retraite anticipée pour carrière longue. Cette situation m'interpelle !

Je ne fais donc pas mienne cette proposition tout en ayant conscience que cela prive de droits supplémentaires des retraités reprenant une activité. Parmi ces dernières, il y a souvent aussi des femmes aux carrières heurtées. Le cumul peut être alors une solution.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Quelle est la borne d'âge pour définir un senior ?

Mme Monique Lubin, rapporteure. – C'est l'un des enjeux du sujet. Nous l'avons fixé à 55 ans mais nos auditions nous ont montré que les premières difficultés se rencontrent dès 45 ans. L'enjeu de notre rapport c'est l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Il faut bannir le terme de senior quand on parle d'actifs. Le combat sera gagné lorsque l'on considèrera les actifs les plus âgés comme les autres.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Désignation d'un rapporteur

La commission nomme M. Jean Sol rapporteur du groupe de travail, commun avec la commission des lois, sur l'expertise psychiatrique en matière pénale.

La réunion est close à 12 h 25.

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

Mercredi 25 septembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Désignation de rapporteur

La commission désigne M. Max Brisson rapporteur sur la proposition de loi n° 643 (2018-2019) tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à lutter contre les contenus haineux sur internet - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission est concernée par plusieurs articles de la proposition de loi déposée par Mme Laetitia Avia et adoptée par l'Assemblée nationale visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, et notamment ses articles 4, 6 bis et 6 ter. Je vous propose donc de nous saisir pour avis de ce texte qui sera examiné par le Sénat début novembre.

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 645 (2018-2019) visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, et désigne Mme Catherine Morin-Desailly en qualité de rapporteure pour avis.

Rapport d'activité 2018 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis heureuse d'accueillir le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), M. Roch-Olivier Maistre.

L'exercice de ce matin sera à la fois particulier et unique. Particulier parce que vous venez nous présenter le rapport du CSA pour 2018, une année où vous n'étiez pas encore président. Unique, parce que la réforme de l'audiovisuel annoncée par le Gouvernement débouchera probablement sur un nouveau régulateur de l'audiovisuel aux compétences élargies. Vous nous présentez donc peut-être le dernier rapport d'activité du CSA tel qu'il existe aujourd'hui.

C'est aussi un moment privilégié, non seulement pour revenir sur le bilan de l'action du régulateur en 2018 mais, également, pour évoquer concrètement les enjeux auxquels celui-ci est confronté avec l'émergence de médias entièrement numériques qui rechignent à accepter les réglementations françaises en faveur de l'exception culturelle.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est diffusée en direct sur le site du Sénat.

M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). – En juillet dernier, votre commission avait pris une très heureuse et stimulante initiative en organisant l'audition conjointe du CSA et de l'*Office of communication* (OFCOM), dirigé par mon homologue britannique, Mme Sharon White.

Le rapport annuel 2018 que je vous présente aujourd'hui a été adopté par le collège du CSA le 22 mai dernier. Conformément aux dispositions de la loi du 20 janvier 2017, ce document s'est considérablement enrichi. Il rend compte de l'exercice par le CSA de ses différentes missions de régulation ainsi que de l'utilisation de ses moyens. Cette publication présente également de nombreux éléments d'information concernant la situation du secteur et de ses acteurs, en complément des études économiques, bilans et avis que le CSA porte chaque année à la connaissance du public.

En 2018, de nombreux chantiers ont pu être menés à bien : la poursuite du déploiement de la radio numérique terrestre – le taux de couverture de la population de 20 % ayant été atteint, tous les appareils de réception vendus en France devront désormais être compatibles – ; le transfert de la bande des 700 MHz au secteur des télécoms, qui s'est achevé fin juin dernier sans rupture pour les usagers ; le lancement des processus de renouvellement des autorisations des chaînes ; au titre de nos missions à caractère sociétal, la signature d'une Charte d'engagements volontaires pour la lutte contre les stéréotypes sexuels, sexistes et sexués dans la publicité ainsi que le lancement d'une nouvelle campagne de sensibilisation à la protection du jeune public intitulée « Ce qu'ils regardent, ça nous regarde tous » ; au titre de nos missions relatives à la garantie du pluralisme, le suivi de la consultation référendaire en Nouvelle-Calédonie ainsi que le bilan des derniers scrutins présidentiel et législatif ; enfin, l'adoption d'une nouvelle charte de déontologie applicable aux membres du collège et aux services du CSA, conformément à la loi du 20 janvier 2017.

Le CSA est aujourd'hui perçu par le grand public comme le gendarme des médias, le gardien de la déontologie du contenu des programmes audiovisuels. La dimension punitive de nos missions est pourtant très limitée : en 2018, le CSA a prononcé 56 mises en demeure et seulement deux sanctions, sous le contrôle vigilant du juge administratif. Les acteurs connaissent les règles du jeu, ils ont le sens des responsabilités et les dérapages sont heureusement limités. Et je tiens à rappeler que la loi de 1986 est avant tout une loi de liberté. Au pays de Voltaire, l'objectif du législateur de 1986 n'était pas d'ériger un censeur de l'ordre moral mais d'instituer un régulateur chargé de garantir un juste équilibre entre liberté d'expression et objectifs d'intérêt général. Le CSA est un régulateur sectoriel, doté d'une large palette d'outils qui ne sont pas, loin s'en faut, uniquement coercitifs. Nous travaillons avec les acteurs du secteur de manière très collaborative et participative. Il ne s'agit pas de co-régulation mais nous avons un rôle de facilitateur.

Depuis quelques mois, le CSA est entré dans une phase de transformation intense.

Dans ce contexte de mutation, le CSA a de nombreux atouts : il est fort de 30 années d'expérience qui lui ont permis de bâtir un savoir-faire solide et reconnu par les acteurs et il a fait la preuve de ses capacités de transformation en intégrant dans son champ de régulation de nouveaux services et en développant une vision européenne, au travers du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* – ERGA).

Le CSA doit aujourd'hui faire face à l'émergence de nouveaux acteurs internationaux – plateformes de contenus et réseaux sociaux – d'une extraordinaire puissance financière et technologique, mais encore peu rompus à la régulation. Pour assurer cette régulation numérique, il va devoir acquérir de nouvelles compétences, ce qui requerra des moyens humains et matériels supplémentaires.

Les objectifs de la loi de 1986 restent pertinents, que ce soit dans son ambition politique – veiller au pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinion –, son ambition culturelle – assurer le financement d'une création riche et diversifiée – ou son ambition sociétale – garantir le respect de la dignité de la personne, l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, l'égalité hommes-femmes, la protection de la jeunesse, etc. Aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, en Australie, mais aussi en Afrique, la question de la régulation des plateformes et des réseaux sociaux commence à être soulevée et les acteurs sont obligés de se mettre en mouvement.

En France, le champ de notre régulation doit évoluer pour être équitable entre les médias classiques, qui sont régulés, et les plateformes, qui aujourd'hui échappent à la régulation.

Les modalités de notre régulation doivent également évoluer : par exemple, le régulateur supervisera désormais les mécanismes mis en place par les acteurs eux-mêmes, à l'image de ce qui se pratique aujourd'hui dans la sphère bancaire, comme le suggère le récent rapport de la professeure Marie-Anne Frison-Roche consacré à l'apport du droit de la *compliance* à la gouvernance d'internet.

Après la loi de décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information et la proposition de loi actuellement débattue au Parlement et visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, le futur projet de loi relatif à l'audiovisuel va constituer une étape structurante pour le CSA. Pour la première fois depuis 1986, nous allons revisiter l'ensemble de notre régulation. Devraient notamment y figurer : la transposition de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) qui fait entrer les plateformes de partage vidéo dans le champ de la régulation ; de nouvelles modalités de nomination des dirigeants des entreprises de l'audiovisuel public ; le rapprochement du CSA et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) ; le renforcement de notre collaboration avec l'Autorité de régulation des communications et des postes (Arcep) ainsi qu'avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le Sénat a pris toute sa part dans les travaux de réflexion sur l'audiovisuel. Les annonces faites par le ministre de la culture rejoignent d'ailleurs très largement les propositions formulées par nos collègues André Gattolin et Jean-Pierre Leleux dans leur rapport de 2015 consacré à la création d'une holding France Médias. La question du démantèlement des plateformes a aussi été évoquée lors des questions d'actualité au Sénat. Et je rappelle nos travaux sur le projet de loi de modernisation de la presse, menés par notre rapporteur Michel Laugier et qui ont débouché sur un accord avec l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Leleux. – Le ministre a annoncé la création d'une holding de l'audiovisuel public. Cette idée était au cœur du rapport que j'ai rédigé en 2015 avec mon collègue André Gattolin. La création d'un groupe de médias public, doté d'une gouvernance commune et ayant une taille critique est une nécessité pour défendre notre exception

culturelle. Elle pose cependant la question de la préservation des moyens et de l'indépendance de ce groupe. Comment garantir cette indépendance ?

Que pensez-vous de la proposition de faire nommer le président de la holding par le conseil d'administration avec un avis conforme du CSA et un droit de vote aux 3/5^e des commissions de la culture ?

Lors de votre audition par notre commission le 30 janvier dernier, vous aviez estimé qu'une réforme de la contribution de l'audiovisuel public (CAP), à l'allemande en quelque sorte, aurait du sens. N'y a-t-il pas un risque à désynchroniser la réforme de la gouvernance de celle du financement ?

M. Roch-Olivier Maistre. – L'indépendance des entreprises audiovisuelles publiques est une exigence constitutionnelle. Elle repose sur le mode de désignation de leurs dirigeants et sur la bonne adéquation de leurs ressources avec leurs missions de service public. Concernant le mode de désignation des dirigeants, je ne dispose pas du texte et le collègue n'en a pas délibéré mais j'ai bien entendu ce que le ministre a dit et je pense à titre personnel, qu'aller vers le droit commun des sociétés, avec une désignation par le conseil d'administration avec un avis conforme du CSA et la possibilité pour les commissions des affaires culturelles des deux assemblées de s'opposer avec une majorité des 3/5^e, remplit bien les conditions de préservation de l'indépendance. C'est un signe de maturité de notre audiovisuel public. Les ressources sont un élément indispensable de cette indépendance. La question du financement n'est pas traitée à ce stade mais elle devra l'être d'ici 2022. À titre personnel, je suis favorable à un financement spécifique dédié à l'audiovisuel public, toutes les expériences étrangères de budgétisation ayant montré leurs limites.

M. Jean-Pierre Leleux. – Ces derniers mois, éditeurs et distributeurs se sont opposés sur la question de la rémunération du signal des chaînes. Celle-ci relève selon moi d'une négociation commerciale entre acteurs, mais quelles en sont les conséquences pour les téléspectateurs ? Quel rôle le CSA peut-il jouer pour éviter que le téléspectateur ne devienne l'otage d'un conflit commercial ? Les pouvoirs de médiation du CSA ne devraient-ils pas être renforcés ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Plusieurs chaînes – TF1, M6 et les chaînes du groupe Altice – ont demandé à être rémunérées par les distributeurs pour la diffusion de leur signal. Le CSA a joué tout son rôle dans ces litiges. Il a tout d'abord rappelé le droit applicable : un éditeur peut demander une rémunération mais le distributeur est libre d'accéder ou non à cette demande. Les acteurs sont condamnés à la négociation. Le CSA a ensuite mené deux processus de médiation qui ont permis de trouver un point d'équilibre. Le futur projet de loi sur l'audiovisuel devrait renforcer les pouvoirs de médiation du CSA et lui permettre de prendre des mesures conservatoires afin d'éviter que, dans la phase de négociation, les distributeurs n'abusent de l'arme de la coupure du signal.

M. Michel Laugier. – L'accessibilité des programmes de France Télévisions semble globalement très satisfaisante mais qu'en est-il des programmes régionaux plus précisément ? La publicité ne pourrait-elle pas être soumise aux mêmes règles ? Les constructeurs d'appareils radio ont désormais l'obligation de ne commercialiser que des appareils compatibles avec la radio numérique terrestre. *Quid* des constructeurs automobiles s'agissant des autoradios ? Les programmes de début de soirée commencent de plus en plus tard. Comment le CSA peut-il limiter cette dérive ? Avec le Grand débat, l'équité des temps

de parole lors de la campagne des dernières élections européennes a laissé à désirer. Quel contrôle le CSA a-t-il opéré ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Au cours de la campagne des élections européennes, le CSA a opéré les contrôles prévus par la loi et son approche a été validée par le Conseil d'État. Les équilibres ont été très délicats à trouver, compte tenu de la présence de 34 listes. Aucune situation anormale n'a été constatée, y compris auprès des chaînes d'information continue. Le CSA prépare désormais la campagne des élections municipales.

S'agissant des horaires des programmes de début de soirée, le CSA a réuni tous les éditeurs à la fin du printemps. Une nouvelle réunion est prévue à l'automne pour faire le point.

L'obligation d'installer la puce qui permet de recevoir la radio terrestre numérique s'applique à tous les constructeurs d'appareils de radio, y compris les constructeurs d'autoradios. Le plan de diffusion de la radio terrestre numérique se déploie progressivement, à partir des agglomérations et des grands axes de communication. Cette nouvelle technologie apportera une meilleure qualité d'écoute, un meilleur confort en mobilité et permettra de dégager de l'espace sur la bande FM. Des actions de communication à destination du grand public vont se déployer dès le début de l'année prochaine.

S'agissant de l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, les chaînes de télévision ont des obligations légales qui sont déclinées dans leurs conventions. J'aurai toutefois un échange avec la présidente de France Télévisions pour vérifier à nouveau ce point.

Mme Catherine Dumas. – Merci d'avoir dressé ce tableau de l'évolution du CSA, et d'avoir rappelé ce qu'est la réalité du CSA par rapport à la perception qu'on peut en avoir – le tout au moment d'annonces importantes du ministre de la culture. Merci aussi d'avoir parlé des nouvelles compétences, d'avoir fait une mise au point sur les problèmes que posent les Gafam, et sur la nécessité d'un accompagnement des opinions publiques.

Nous sommes plusieurs dans cette assemblée à avoir attiré l'attention du CSA et des pouvoirs publics sur le problème du décalage de départ des émissions, qui atteint parfois une demi-heure. Dans le prochain rapport du CSA, une partie pourrait peut-être traiter de ce sujet, qui intéresse beaucoup les téléspectateurs. Il y a peut-être des impacts sur la santé, et cela occasionne sans doute une perte de clientèle pour les chaînes.

Votre rapport aborde la question de l'égalité hommes-femmes, notamment en termes de compétences dans les publicités télévisées, mais les chiffres ne sont pas très encourageants. Avez-vous un plan d'action pour les faire évoluer ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Nous nous efforcerons, dans nos prochains rapports, de répondre à votre attente. Nous sommes saisis quotidiennement par des Français irrités par ces décalages. Les chaînes doivent respecter les horaires qu'elles annoncent pour leurs programmes – on ne les force pas à en annoncer ! Cela dit, la manière qu'ont les Français de consommer les images se modifie, avec le développement de la télévision de rattrapage – ou *replay* – et, pour la radio, du *podcast*, sans parler des divers services désormais associés à toutes les chaînes de télévision, donnant notamment la possibilité de reprendre le programme depuis le début – ce que les Anglo-Saxons appellent le *start over*.

L'égalité entre les femmes et les hommes est une mission importante pour le CSA, qui est lui-même une institution paritaire, puisque la loi nous impose une composition paritaire du collège, avec trois femmes et trois hommes – et les trois femmes qui siègent au sein du collège sont très actives sur ce sujet. Nous publions tous les ans, en début d'année, un baromètre de la place des femmes dans les programmes de télévision. Et nous avons mené des travaux sur la place des femmes dans la publicité, puisque le législateur nous demande de veiller à la lutte contre les stéréotypes ou les images dégradantes dans les publicités. Ce baromètre est un rendez-vous très important avec les acteurs, puisqu'il permet d'enclencher avec eux un dialogue pour identifier les progrès à accomplir, notamment dans ce qu'on appelle la présence des femmes expertes dans les débats. Il existe une association très active en la matière, qui a signé cette année une charte avec les éditeurs, en présence du ministre de la culture. Depuis, beaucoup d'éditeurs ont pris des initiatives, et d'autres chaînes ont souhaité se rallier à cette charte, ce qui va nous conduire à organiser un nouvel exercice de signature à l'automne – et le CSA est aussi signataire. Une autre charte a été signée l'année dernière sur la publicité, et les fabricants de jouets ont signé hier au ministère des Finances une charte pour éviter une organisation genrée de leurs produits, avec par exemple le bleu réservé aux garçons et le rose aux filles, ou les poupées aux filles et les jeux de construction aux garçons. Bref, les choses sont en train de bouger, et nous avons la chance d'avoir des présidentes de l'audiovisuel public qui sont à la fois courageuses et déterminées.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Billon, qui préside la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, aura été sensible à ces propos.

M. André Gattolin. – Merci pour la présentation de ce rapport, dont vous assumez la paternité alors même qu'il porte sur un bilan d'activité qui n'est pas le vôtre ! Ce document est intéressant, mais un peu statique. S'il s'intéresse beaucoup au soutien et à la promotion de la création, il aborde moins la production de l'information et l'emploi journalistique, dont la plus grande part concerne la presse écrite, même si le rôle de l'audiovisuel n'est pas négligeable. On parle beaucoup de diversité et de respect du temps de parole politique, mais on ne s'intéresse peut-être pas suffisamment au travail et au métier de journaliste professionnel. Dans la radio, deux tiers de l'emploi journalistique est public. Un certain nombre de stations de radio, qui relèvent de la catégorie E – ce sont les anciennes radios périphériques – souhaitent remettre en cause l'obligation de produire elles-mêmes leurs programmes d'information. Cela risquerait de conduire à une dégradation de la production de l'information. Elles se plaignent de la concurrence du public et de la baisse des ressources publicitaires. Comment répondre à ces demandes tout en faisant en sorte qu'on n'assiste pas à une disparition, dans le domaine de l'audiovisuel et notamment de la radio, du journalisme professionnel ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Je prends acte de votre invitation à être moins statique et, l'année prochaine, je vais essayer de me mettre en mouvement... Vous avez souligné le poids très important que représente l'emploi journalistique dans la sphère publique. C'est un élément majeur au moment où nos concitoyens sont en défiance vis-à-vis des médias et de la qualité de l'information.

Un éditeur ne peut pas sous-traiter son information. Nous avons constaté un cas, peu après ma prise de fonction : une radio diffusait des programmes fabriqués par d'autres et, en l'occurrence, par une chaîne étrangère – je vous laisse deviner laquelle. C'est contraire aux conventions que nous avons conclues avec les éditeurs, qui sont tenus d'assumer les programmes qu'ils diffusent. Bien sûr, il peut y avoir des collaborations entre acteurs, comme

on l'observe dans le service public avec France Info, ou avec le rapprochement entre France 3 et France Bleu. Mais il est très important de conserver la spécificité et le savoir-faire de chaque éditeur.

M. David Assouline. – Cette audition était nécessaire, mais les annonces attendues du ministre de la culture ce matin viennent un peu tôt pour qu'on puisse les discuter. Le métier même du CSA va être bouleversé par les propositions, notamment sur la régulation. Nous réclamions depuis longtemps une régulation de ce qui est audiovisuel sur internet et les grandes plateformes. Cela devenait insupportable d'avoir une régulation pointilleuse – à juste titre – de l'audiovisuel, et rien pour les plateformes et les réseaux sociaux, alors que les jeunes y ont beaucoup plus recours qu'à la télévision. C'est de ce point de vue que j'avais critiqué la proposition de loi de M. Gattolin sur la publicité pour les enfants.

La révision de la loi de 1986 consiste à baisser les obligations des chaînes privées et à en instaurer pour les plateformes. Je vois bien comment vous ferez pour la première partie, moins pour la seconde. Dire que 15 % du chiffre d'affaires des plateformes doit être investi dans la création, par exemple, relève du vœu pieux tant que celles-ci ne publient pas leur chiffre d'affaires réel ! Comment ferez-vous ?

Un individu qui a été condamné définitivement pour incitation à la haine religieuse va animer une émission importante sur CNews. Comment est-il possible qu'on n'entende pas le CSA sur cette décision ? Comment le CSA pourra-t-il exercer ses prérogatives de lutte contre le sexisme et les discriminations si des choses aussi aberrantes se produisent sans aucune observation de sa part ? Je ne parle pas nécessairement de sanctions, mais au moins d'un avis. Le CSA n'est certes pas un censeur, mais le racisme n'est pas une opinion. Et, quand la justice a rendu un verdict, comment un délinquant peut-il être valorisé par une chaîne sans remarque de votre part ? Que pensez-vous de cette situation ?

M. Roch-Olivier Maistre. – En effet, un nouveau régulateur voit le jour et se dessine sous vos yeux – et sous les nôtres – avec une organisation transformée par la fusion avec Hadopi – que je trouve naturelle tant la lutte contre le piratage est centrale pour les médias audiovisuels – et une articulation renforcée avec l'Arcep, puisqu'un membre du collège de l'Arcep siègera au collège de l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, et un membre de notre collège siègera à l'Arcep. Un processus de règlement des différends sera commun aux deux institutions, et nous travaillons avec l'Arcep à la mutualisation de nos ressources en un service commun, notamment pour la régulation des plateformes numériques. Le champ de la régulation s'étend également de façon considérable, avec la transposition de la directive SMA.

De fait, on ne peut pas appréhender ces plateformes comme on appréhende TF1, M6 ou d'autres médias traditionnels, auxquels on attribue une fréquence en contrepartie de laquelle on leur impose des obligations, qu'on décline dans des conventions, dont on surveille le respect. Ces plateformes sont mondialisées et charrient des milliards d'informations instantanément. Le CSA n'allait pas courir après chaque contenu avec ses petits bras... La logique sera donc d'imposer des obligations de résultats et des obligations de moyens à ces acteurs. Le régulateur sera plutôt un superviseur, qui viendra s'assurer de la mise en place de ces contraintes.

Pour les plateformes de partage de vidéos, il y a deux problématiques bien distinctes, comme le CSA le rappellera dans son avis. Il y a d'un côté la question de l'équité fiscale entre les acteurs. Certains sont soumis à des obligations vis-à-vis du CNC en tant

qu'éditeur ou distributeur, et ils apportent des contributions selon un taux de taxe très élevé pour les acteurs historiques et faible, pour ne pas dire inexistant, pour les nouveaux entrants. Si j'ai bien compris l'initiative du Gouvernement, le projet de loi de finances comportera un rééquilibrage de la balance pour aller vers une contribution globale de l'audiovisuel au financement du cinéma. Les acteurs historiques verront leur taux baisser légèrement, et les plateformes verront le leur remonter. C'est une pure approche d'équité fiscale.

Un deuxième dispositif se mettra en place, avec la déclinaison de la directive SMA. Ces acteurs seront soumis aux obligations du pays de destination. Les Français pourront donc leur imposer des contributions au financement de la production. Le ministre a parlé ce matin d'un taux minimal. L'essentiel sera notre articulation avec les autres régulateurs européens, et notamment ceux des pays d'installation, pour disposer de données exactes sur le chiffre d'affaires. Nous avons déjà un dialogue très actif avec nos homologues, notamment néerlandais, puisque les Pays-Bas accueillent *Netflix*, par exemple.

Quant à votre seconde question, je la comprends parfaitement comme citoyen. Vous avez raison de souligner que certaines expressions ne sont pas des opinions. Le CSA a pris des initiatives en engageant des procédures de sanction qui sont aujourd'hui au contentieux. Nous attendons une décision du Conseil d'État. Mais n'oublions pas que la responsabilité première, dans ces affaires, incombe aux éditeurs. Le CSA exercera ses compétences et, si des expressions violent les principes que le législateur nous a demandé de faire respecter, nous prendrons, comme nous l'avons fait par le passé, des sanctions.

Mme Céline Brulin. – Nous avons apprécié que vous mettiez en perspective le rôle de régulation du CSA avec les mouvements de la société, et nous avons été sensibles à vos paroles fortes sur les Gafam.

Plusieurs de mes collègues vous ont interpellé sur le référendum d'initiative partagée relatif au devenir d'ADP. Vous leur avez répondu que le législateur n'avait pas prévu que cette initiative démocratique se traduise concrètement dans l'espace audiovisuel, ce qui est vrai. Mais puisque vous anticipez certaines évolutions dans certains domaines, pourquoi ne pas faire de même en la matière ? Si cette expérience démocratique est inédite, nous vivons, justement, une crise démocratique, avec une forte défiance à l'égard des médias, notamment audiovisuels. Il nous incombe donc de réinvestir cet espace et de lui donner toute sa dimension démocratique. Peut-être pourriez-vous revoir votre position ? Le président du Conseil constitutionnel a annoncé ce matin même, sur une radio du service public, que 822 000 de nos concitoyens soutenaient désormais l'organisation de ce référendum. Le million devrait donc être atteint prochainement, et le Président de la République en a fait lui-même un seuil. Le CSA ne devrait-il pas donner des indications au secteur audiovisuel sur la manière dont ce débat, qui me semble être un débat de fond pour la société, sur les services publics et sur les ressources financières de la nation, doit être représenté ?

M. Roch-Olivier Maistre. – J'ai en effet reçu une vaste délégation transpartisane de parlementaires, qui sont venus m'interroger sur cette question. Je leur ai simplement rappelé l'état du droit, que nous ne faisons qu'appliquer : le CSA n'est ni plus, ni moins, que ce que le législateur veut qu'il soit. Cette procédure référendaire est très singulière et, telle qu'elle a été adoptée, elle ne comporte pas, dans la phase amont, de dispositif de campagne comparable à celui qu'on a en période électorale. Il y a, en quelque sorte, un trou dans la raquette ! La loi que nous mettons en œuvre est une loi de liberté, de liberté de communication et, dans la liberté de communication, la première des libertés est la liberté éditoriale, reconnue par le Conseil constitutionnel comme un élément central de la

démocratie. L'information sur cette campagne est donc de la responsabilité des éditeurs, et le CSA ne peut aucunement donner des instructions aux chaînes de télévision pour qu'elles organisent une campagne. Cela dit, en juillet dernier, les chaînes de télévision ont assez régulièrement couvert ce thème.

M. Olivier Paccaud. – Merci de votre exposé, monsieur le président – et non pas monsieur le général en chef de la gendarmerie audiovisuelle, puisque vous avez insisté sur le fait que vous n'aimiez pas trop l'appellation de gendarme de l'audiovisuel ! Vous n'êtes pas un censeur, vous dites que vous n'êtes pas là pour défendre un ordre moral, que vous agissez toujours, lorsque vous êtes saisi, avec mesure et de façon limitée. Vous avez donné des chiffres : 56 mises en demeure et deux mesures de sanction.

Mon département a récemment connu un cas d'école. À l'automne dernier, la chaîne C8 a diffusé sur la ville de Méru un reportage racoleur, intitulé « enquête sous haute tension » et annoncé pendant des semaines par moult bandes-annonces. Sous couvert d'immersion avec des « gendarmes de choc », cette émission présentait cette commune de 15 000 habitants, qui a des problèmes mais aussi beaucoup de qualités, comme une sorte de *Far-West*. Le maire a pris l'attache de C8 pour tenter d'en savoir plus, et éventuellement obtenir un droit de réponse. Aucune réponse, et le reportage a été diffusé. Le CSA a été saisi au mois de février, et le maire vous a écrit pour démontrer que ce reportage, truffé de contre-vérités, était profondément malhonnête. Aucune réponse pendant six mois ! Au début de l'été, le maire de Méru et moi-même vous avons à nouveau saisi et, cette fois, le CSA a examiné le reportage et a pu voir que c'était un tissu de mensonges. Vous avez donc adressé une mise en garde à la direction de C8. De quoi s'agit-il ? Les mensonges qui ont été diffusés et rediffusés ont causé un préjudice gravissime à cette ville et à son développement économique : comment y attirer des investisseurs désormais ? Il conviendrait peut-être de sortir le carton jaune, voire rouge, dans ces cas-là ! N'en avez-vous pas les moyens ? Est-ce la volonté qui manque ? Un collectif citoyen a filmé un contre-récit pour montrer qu'on peut bien vivre à Méru, et a écrit à la chaîne pour lui demander de le diffuser. Aucune réponse. Sans être un censeur, il y a peut-être des moyens de faire une pression un peu plus efficace...

M. Jean-Marie Mizzon. – L'une des annexes du rapport est consacrée à la jeunesse. Elle énumère un certain nombre de mesures prises à l'occasion de la refondation de l'audiovisuel régulé. L'action n° 18 envisage d'aller en direction des établissements scolaires pour sensibiliser les plus jeunes au risque que présente l'information. Les écoles sont assaillies de demandes, toutes plus nobles les unes que les autres. À mon époque, c'était la prévention routière. Comment allez-vous vous y prendre pour entrer dans les écoles ? Il y en a des milliers et, malgré vos implantations en province, vous n'êtes pas partout...

M. Laurent Lafon. – Sur la transposition de la directive SMA, le CSA a fait des propositions. L'une porte sur le renforcement des pouvoirs d'enquête, à la fois sur la nature des informations et sur la possibilité de faire des enquêtes sur place et sur pièces. J'imagine que c'était dans le but de mieux contrôler les plateformes. Où en êtes-vous de la discussion avec le Gouvernement sur ce point ? Des prérogatives supplémentaires vous seront-elles attribuées ? Une décision de la Cour de justice de l'Union européenne a été rendue récemment sur le droit à l'oubli, à la suite d'une initiative que vous aviez engagée. Elle est plutôt restrictive. Quelles peuvent être les suites ? Et que faire pour revenir à une définition plus élargie, notamment territorialement, du droit à l'oubli ?

M. Maurice Antiste. – Les moyens d’observation de l’activité de l’audiovisuel public sont-ils les mêmes en ce qui concerne l’Outre-mer ? Comment avez-vous suivi la crise du démantèlement de France Ô ?

Mme Annick Billon. – Mme Dumas a parlé de l’égalité hommes-femmes. Vous avez mentionné plusieurs chartes et indiqué que la participation d’expertes augmenterait. La question de l’égalité hommes-femmes est une grande cause du quinquennat, mais la signature de chartes n’a pas de répercussion automatique dans les faits – comme on le voit avec les accords de Paris, que beaucoup de pays ont signé, mais que peu respectent. Comment ferez-vous en sorte que ces chartes et ces grilles soient effectivement suivies de conséquences ? Vous avez évoqué également les fabricants de jouets. Mme Chantal Jouanno, l’ancienne présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat, et son collègue M. Roland Courteau avaient publié dès 2014 un rapport sur le sujet, comportant un certain nombre de propositions.

D’une manière générale, je pense qu’il ne peut y avoir de régulation sans sanction.

M. Jacques Groperrin. – Vous organisez régulièrement des campagnes de sensibilisation en direction du jeune public sur les contenus inappropriés. De nombreuses études montrent qu’il faut limiter l’accès des plus jeunes aux écrans. Le CSA compte-t-il intégrer ce paramètre à sa campagne de sensibilisation ? Le rapport évoque la nécessité de représenter la diversité de la société française et de ses territoires. La disparition annoncée de France Ô ne risque-t-elle pas de donner à l’audiovisuel français un aspect uniquement métropolitain ?

Mme Laure Darcos. – Pourriez-vous revenir sur la compétitivité des plateformes, notamment étrangères ? Les plateformes françaises sont soumises à de nombreuses contraintes, notamment sur la *video on demand* (VOD). Comment peser sur les régulateurs irlandais ou hollandais pour que nos plateformes ne soient pas pénalisées ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission est en effet préoccupée par le public très jeune soumis de manière constante aux écrans. Nous avons voté, à l’unanimité moins une voix, une proposition de loi pour tenter de protéger les enfants de moins de trois ans de cette surexposition précoce, dont les dommages collatéraux sont avérés. Il m’avait semblé que le CSA disposait de très peu de moyens pour mener à bien les campagnes idoines. Pourriez-vous nous faire un bilan de cette action ? Les articles se multiplient qui alertent sur les graves conséquences de la surexposition aux écrans, et il est dommage que le Gouvernement n’ait pas jugé bon d’émettre un avis favorable à cette proposition de loi.

M. Roch-Olivier Maistre. – J’ai naturellement le plus grand respect pour la gendarmerie ! Je n’ai pas voulu dire que le CSA ne devait pas exercer ses compétences et ses pouvoirs de sanction. Mais, au regard de ce que sont les missions d’ensemble du régulateur, notre pouvoir de sanction, qu’on met toujours en avant dès qu’un programme soulève une difficulté, a été trop mis en exergue, et il ne faut pas oublier les autres volets de la régulation. Pour autant, je partage tout à fait votre analyse : une régulation ne peut s’exercer pleinement que si l’arme de la dissuasion existe, et est utilisée. Nous utiliserons donc notre capacité de sanction à chaque fois que ce sera nécessaire.

Monsieur Paccaud, je suis désolé que le CSA ait répondu aussi tardivement à Mme la maire de Méru. J’avais bien vu votre courrier, et j’ai veillé à ce que les choses se

débloquent rapidement. Ce reportage a été diffusé devant le collège, et je l'ai bien en tête. Il était en effet caractérisé par des manquements répétés, caractérisés, à l'obligation d'honnêteté et de rigueur dans la présentation et le traitement de l'information.

Dans nos sanctions, il y a une gradation prévue par la loi, et nous devons procéder par étapes. Nous devons commencer par le mécanisme de la mise en garde. Nous constatons un manquement, nous le disons à l'éditeur, et si des faits de même nature se répètent, nous pouvons saisir le rapporteur indépendant qui instruit la procédure de sanction. Je n'ai pas vu le contre-reportage, mais j'aurai sûrement l'occasion de croiser cet éditeur, et je relaierai votre préoccupation auprès de lui.

Le CSA a, depuis l'origine, une organisation décentralisée. Nous sommes donc présents dans toutes les régions à travers les comités territoriaux de l'audiovisuel, qui sont des petits collèges dotés d'un secrétaire général, chargés de régler les problèmes d'autorisation pour les médias de proximité. J'ai récemment mobilisé les présidents de comités territoriaux de l'audiovisuel à la question de l'éducation aux médias, car c'est l'échelon pertinent, en liaison avec les recteurs. L'éducation nationale s'est dotée d'un instrument important avec le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information, qui est un établissement public avec lequel nous sommes en train de passer une convention.

L'expression de contrôle sur pièces et sur place ne peut pas laisser insensible un magistrat de la Cour des comptes ! Nous avons demandé au Gouvernement des moyens renforcés pour obtenir les renseignements dont nous avons besoin. Je crois savoir que le texte nous donnera un certain renfort, mais probablement pas de contrôle sur place, car cela poserait un problème de libertés publiques.

J'ai pris connaissance de la récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle restreint en effet le périmètre.

Nous sommes très attentifs à la place de l'Outre-mer. Nous en avons parlé lorsque le pacte de visibilité a été signé au ministère de la Culture par France Télévisions. Je trouve que le service public fait de vrais progrès en la matière. L'Outre-mer est davantage présent dans les différents compartiments du service public : météo, journal d'information, fiction, documentaire... Il y a donc un vrai progrès. J'évoque le sujet à chaque fois que je vois la présidente de France Télévisions. L'Outre-mer doit être présent dans tous les compartiments de l'offre de France Télévisions, sans oublier la plateforme numérique, qui est en cours de mise en place. Il est juste de constater que l'entreprise a fait de vrais progrès par rapport à la situation qui prévalait il y a encore quelques semaines. Le devenir de France Ô incombe à l'État actionnaire. Nous n'avons pas encore été saisis par le Gouvernement, ni sur France 4, ni sur France Ô, de sa décision de se retirer de ces deux canaux de diffusion.

Le CSA est membre du Haut Conseil de l'égalité entre les hommes et les femmes, qui a délibéré il y a quelques jours sur le projet de loi audiovisuelle à venir, en faisant des suggestions de renforcement de la législation. Nous verrons si le Gouvernement, ou le Parlement, se saisissent de ces propositions. S'il y a peut-être matière à renforcer les obligations, il ne faut pas minimiser la portée des chartes. Le fait que des acteurs signent, sur une base volontaire, crée toujours une dynamique positive et un effet de levier, qu'il ne faut pas sous-estimer.

La protection des mineurs, et notamment des moins de trois ans, est une question centrale pour nous, madame la présidente. Notre campagne annuelle se déroule en novembre. Peut-être faut-il la démultiplier.

Il y a en effet une asymétrie entre les grandes plateformes étrangères et nos propres acteurs de la VOD. France Télévisions, TF1 et M6 ont lancé un projet intéressant avec la plateforme Salto, qui verra le jour au début de l'année prochaine, et sur laquelle le CSA a donné un avis favorable, tout comme l'Autorité de la concurrence. Ce ne sera pas un Netflix à la française, mais c'est une initiative heureuse : il est bon de voir nos acteurs se mettre en mouvement pour mieux faire face à leur concurrence. Après tout, parmi les dix séries qui ont eu le plus de succès en France l'année dernière, neuf sont des séries françaises ! Les plateformes étrangères en ont conscience et, pour elles, se conformer à leur obligation de proposer une part de production nationale ou européenne est aussi une bonne stratégie.

En tous cas, l'un des grands enjeux de la loi à venir sera de rééquilibrer la situation entre les acteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci. Nous auditionnons le président du CSA chaque année, et nous serons amenés à nous revoir souvent dans les semaines à venir. Le texte sur la réforme de l'audiovisuel vous sera adressé. Nous y travaillons déjà depuis des mois. Sur tous ces sujets, le Sénat est mobilisé.

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 11 h 30.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 24 septembre 2019

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire - Examen des amendements au texte de la commission

M. Patrick Chaize, président. – Mes chers collègues, permettez-moi de souhaiter tout d'abord la bienvenue à notre collègue Hervé Gillé, en remplacement de M. Madrelle.

Nous examinons cet après-midi les amendements du rapporteur ainsi que les amendements de séance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

L'amendement rédactionnel [DEV DUR-15](#) est adopté.

L'amendement de suppression [DEV DUR-16](#) est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Les avis de la commission sur les amendements de séance sur le projet de loi sont repris dans le tableau ci-après :

Article additionnel avant TITRE I^{er} : INFORMATION DU CONSOMMATEUR		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	486 rect. ter	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	636 rect. ter	Favorable
M. LONGEOT	56 rect. bis	Favorable si rectifié
M. GONTARD	166 rect.	Défavorable
M. CORBISEZ	664 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme Nathalie DELATTRE	635 rect. ter	Favorable
M. Joël BIGOT	330 rect. ter	Favorable

Article additionnel avant Article 1^{er} A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	167 rect. bis	Défavorable
M. Joël BIGOT	329 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 1^{er} A		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TAILLÉ-POLIAN	181 rect. ter	Défavorable
M. LONGEOT	284 rect.	Défavorable
M. GOLD	442 rect.	Défavorable
M. GONTARD	681	Défavorable

Article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	477 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	332 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	599	Défavorable
M. DANTEC	49 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	285 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	305 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	591	Défavorable
M. GONTARD	677	Défavorable
M. GONTARD	102	Défavorable
M. Daniel LAURENT	78 rect.	Favorable
Mme Martine FILLEUL	333 rect.	Défavorable
M. BABARY	238 rect. bis	Favorable si rectifié
M. DANTEC	50 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	286 rect. bis	Défavorable

M. Joël BIGOT	331 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	592	Défavorable
M. GONTARD	678	Défavorable
M. de NICOLAY	471 rect. bis	Favorable si rectifié
M. JOMIER	334 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	335 rect.	Défavorable

Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme SOLLOGOUB	64 rect.	Demande de retrait
M. HUSSON	478 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme Laure DARCOS	322 rect. bis	Favorable si rectifié
M. TEMAL	337 rect.	Favorable
M. DANTEC	51 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	287 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	593	Défavorable
Mme Laure DARCOS	327 rect.	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	336 rect.	Défavorable
M. GONTARD	103	Défavorable

Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARCHAND	574	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	339 rect.	Défavorable
M. GONTARD	169	Irrecevable Art 45

Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	462	Défavorable
M. Joël BIGOT	341 rect.	Défavorable

M. Joël BIGOT	340 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	342 rect. bis	Favorable si rectifié
M. HUSSON	509 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme Laure DARCOS	7 rect. bis	Défavorable
Mme DUMAS	210 rect. ter	Défavorable
M. BABARY	239 rect. bis	Défavorable
M. Daniel LAURENT	77 rect.	Irrecevabilité soulevée (Art 41)
Mme DUMAS	35 rect. bis	Demande de retrait

Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JOMIER	232 rect.	Défavorable
M. DANTEC	548 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	657	Défavorable
M. JOMIER	233 rect.	Défavorable
M. DANTEC	549 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	658	Défavorable
Mme MICOULEAU	309	Favorable
M. BIGNON	99 rect. bis	Défavorable
M. HUSSON	507 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	105	Demande de retrait
M. LABBÉ	632 rect.	Demande de retrait
M. LUREL	92 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	542	Défavorable
Mme BONNEFOY	344 rect.	Avis du Gouvernement
M. JOMIER	255 rect.	Demande de retrait
M. CHAIZE	250 rect.	Favorable
M. Joël BIGOT	343 rect.	Favorable
M. HUSSON	479 rect.	Demande de retrait

M. GREMILLET	653 rect. bis	Demande de retrait
--------------	------------------	---------------------------

Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	114	Demande de retrait
M. MARCHAND	564	Demande de retrait
M. HUSSON	506 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	566	Défavorable
M. GONTARD	107 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	292 rect. ter	Défavorable
M. Joël BIGOT	349 rect. bis	Défavorable
M. GOLD	420 rect. bis	Défavorable
M. LABBÉ	671 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	30 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	108 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	31 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	109 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	350 rect.	Défavorable
M. LUREL	91 rect.	Avis du Gouvernement
M. GONTARD	110 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	567	Avis du Gouvernement
M. GONTARD	112 rect.	Défavorable
M. GONTARD	113 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	568	Défavorable
M. LUREL	87 rect.	Défavorable
M. LUREL	88 rect.	Défavorable
M. GONTARD	111 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	569	Défavorable
M. LABBÉ	672 rect. bis	Défavorable

M. LUREL	354 rect.	Défavorable
M. LUREL	353 rect.	Défavorable
M. LUREL	347 rect. bis	Demande de retrait
M. LUREL	616	Sagesse
M. Joël BIGOT	351 rect.	Défavorable
M. LUREL	352 rect.	Défavorable
M. GONTARD	106	Défavorable
M. Joël BIGOT	355 rect.	Défavorable

Article 4 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	298 rect. bis	Favorable
Mme PRÉVILLE	303 rect. bis	Favorable
M. LABBÉ	311 rect. bis	Favorable
M. MARCHAND	602	Favorable
M. HUSSON	484 rect.	Irrecevable Art 45
M. GONTARD	175 rect.	Favorable

Article additionnel après Article 4 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	476 rect. bis	Demande de retrait

Article 4 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Joël BIGOT	345 rect.	Défavorable
M. GONTARD	104	Défavorable
M. Joël BIGOT	346 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	563 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	631 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 4 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JACQUIN	418 rect. bis	Demande de retrait
M. LABBÉ	670 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	570 rect.	Défavorable
M. GONTARD	170 rect.	Défavorable
M. GONTARD	115 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	348 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	565 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	669 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	172 rect.	Avis du Gouvernement
M. JOMIER	268 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. LONGEOT	291 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. GOLD	419 rect. bis	Défavorable

Article 4 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DUMAS	36 rect. ter	Demande de retrait
M. GONTARD	101	Défavorable

Article additionnel après Article 4 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DURANTON	44 rect. bis	Demande de retrait
M. GONTARD	116	Défavorable
M. Joël BIGOT	417 rect. bis	Défavorable

Article additionnel avant Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission

Mme BENBASSA	212	Défavorable
Mme BENBASSA	213	Avis du Gouvernement
Mme GUIDEZ	199	Demande de retrait
Mme BENBASSA	215	Défavorable
M. Joël BIGOT	357 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	214	Défavorable

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 25 septembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Sébastien Soriano, président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) (publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 h 00.

**Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire -
Suite de l’examen des amendements au texte de la commission**

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons maintenant la suite des amendements du rapporteur et des amendements de séance sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – J’ai quelques amendements rédactionnels et de coordination à vous présenter.

Article 5

L’amendement rédactionnel [DEV DUR.13](#) est adopté.

Article 5 bis

L'amendement de coordination [DEV DUR.10](#) est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.6](#) et l'amendement rédactionnel [DEV DUR.11](#) sont adoptés.

Article 7

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.14](#) et l'amendement de coordination [DEV DUR.4](#) sont adoptés.

Article 8

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.2](#) et les amendements de coordination [DEV DUR.3](#) et [DEV DUR.5](#) sont adoptés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 8

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – La commission demande le retrait de l'amendement n° 372 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Olivier Jacquin. – Pour quels motifs ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Les fenêtres sont déjà intégrées dans le cadre de la filière à responsabilité élargie des producteurs (REP).

M. Olivier Jacquin. – Il est pertinent de prévoir à l'intérieur de la REP du BTP une filière spécifique pour les fenêtres.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Pourquoi l'inscrire dans la loi ? Cette disposition complexifie le dispositif en tant que tel. D'ailleurs, nous laissons le champ ouvert à la filière : il lui reviendra de s'organiser de la manière qui lui semblera la plus pertinente.

M. Olivier Jacquin. – On favoriserait la structuration effective de cette filière.

M. Hervé Maurey, président. – Nous aurons ce débat en séance publique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° [372](#) rectifié.

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, je vous indique que, pour la clarté de la discussion en séance, pour ce qui concerne l'article 8, je demanderai l'examen séparé de l'amendement n° [97](#) rectifié *bis* pour éviter une discussion commune portant sur une cinquantaine d'amendements.

Les avis de la commission sur les amendements de séance sur le projet de loi sont repris dans le tableau ci-après :

Article additionnel avant Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BENBASSA	212	Défavorable
Mme BENBASSA	213	Avis du Gouvernement
Mme GUIDEZ	199	Demande de retrait
Mme BENBASSA	215	Défavorable
M. Joël BIGOT	357 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	214	Défavorable

Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GOLD	165 rect.	Défavorable
M. KERN	196	Défavorable
Mme BERTHET	434 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	571	Défavorable
Le Gouvernement	458	Défavorable
M. CORBISEZ	663 rect.	Demande de retrait
Mme DUMAS	37 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	47 rect. bis	Favorable si rectifié
M. HUSSON	472 rect. bis	Favorable si rectifié
Mme DUMAS	38 rect. bis	Demande de retrait
M. TEMAL	358 rect. bis	Favorable si rectifié
M. GOLD	161 rect.	Défavorable
M. GONTARD	118	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	257 rect.	Défavorable
M. BABARY	241 rect. bis	Demande de retrait
M. BABARY	240 rect. bis	Favorable
M. Joël BIGOT	359 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	360 rect. bis	Favorable si rectifié

M. MARCHAND	573	Demande de retrait
Mme DUMAS	48 rect.	Avis du Gouvernement
Mme DUMAS	40 rect. ter	Favorable
M. MANDELLI	228 rect. quinquies	Favorable si rectifié
M. JOMIER	356 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	361 rect.	Défavorable
Mme DUMAS	39 rect. bis	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	362 rect.	Défavorable
M. GONTARD	119	Défavorable
M. KERN	197	Défavorable
M. HUSSON	508 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	606	Défavorable

Article additionnel après Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	485 rect.	Défavorable
Mme BONNEFOY	363 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme Martine FILLEUL	368 rect.	Défavorable
M. GONTARD	174	Favorable
M. GONTARD	221	Favorable
Le Gouvernement	693 rect.	Favorable
M. GONTARD	120	Défavorable
M. LUREL	89 rect.	Défavorable
M. LUREL	90 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	365 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	367 rect.	Irrecevabilité soulevée art 41
M. CHASSEING	32 rect. ter	Défavorable
M. BIGNON	100 rect. ter	Défavorable
M. MARCHAND	575	Défavorable
M. GONTARD	144 rect.	Défavorable

M. GOLD	160 rect. bis	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	66 rect. bis	Défavorable
M. Joël BIGOT	364 rect.	Défavorable
M. HUSSON	517 rect. ter	Favorable si rectifié
Mme FÉRAT	1 rect. bis	Défavorable
M. Joël BIGOT	366 rect.	Défavorable

Article 5 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GOLD	271 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 5 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	168	Défavorable

Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CORBISEZ	666 rect.	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	414 rect. ter	Favorable si rectifié
M. LONGEOT	294 rect. ter	Favorable si rectifié
M. JOMIER	413 rect.	Défavorable
M. CANEVET	247 rect. bis	Demande de retrait
M. THÉOPHILE	302	Favorable
M. JOMIER	412 rect.	Défavorable
M. JOMIER	411 rect.	Demande de retrait
M. MARCHAND	576	Défavorable
M. CORBISEZ	667 rect.	Défavorable
M. GONTARD	157	Demande de retrait
M. LONGEOT	295 rect. bis	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	369 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARCHAND	577	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	85 rect. ter	Défavorable
M. GONTARD	122	Défavorable
M. GONTARD	123	Défavorable
M. GONTARD	121	Défavorable

Article 6 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Laure DARCOS	423 rect.	Défavorable
M. GOLD	163 rect.	Favorable
M. CHAIZE	245 rect.	Favorable
M. GOLD	164 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	637 rect.	Défavorable

Article additionnel après Article 6 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DURANTON	45 rect. bis	Favorable si rectifié
M. MANDELLI	227 rect. ter	Défavorable
M. HUSSON	475 rect. bis	Défavorable
Mme BENBASSA	216 rect.	Défavorable
Mme DURANTON	46 rect.	Défavorable
M. MANDELLI	230 rect. bis	Sagesse
M. MARCHAND	578 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	435 rect.	Défavorable
M. DAUNIS	370 rect. ter	Irrecevabilité soulevée art 41
M. HUSSON	474 rect. bis	Irrecevabilité soulevée art 41

M. GOLD	162 rect. bis	Irrecevabilité soulevée art 41
---------	------------------	---------------------------------------

Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	643 rect. bis	Demande de retrait
M. GOLD	270 rect. bis	Défavorable
Mme BERTHET	432 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	551	Défavorable
M. GREMILLET	644 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	282 rect.	Favorable
M. HUSSON	501 rect.	Favorable
Mme LOISIER	13 rect.	Favorable
M. GREMILLET	651 rect. ter	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	15 rect. bis	Sagesse si rectifié
M. DANTEC	55 rect. bis	Sagesse
M. JOMIER	266 rect.	Sagesse
M. HUSSON	503 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	642 rect. bis	Demande de retrait
M. GONTARD	131	Demande de retrait
M. HUSSON	502 rect.	Demande de retrait
M. JOMIER	234 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	550 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGEOT	659 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	684 rect.	Demande de retrait
M. MANDELLI	451	Favorable
M. ARNELL	621 rect.	Favorable
M. THÉOPHILE	301	Défavorable
M. HUSSON	505 rect. bis	Sagesse si rectifié
M. KARAM	561	Favorable
M. Joël BIGOT	380 rect.	Favorable
Mme LOISIER	14 rect. bis	Favorable si rectifié

M. MARCHAND	595	Demande de retrait
M. DANTEC	54 rect. bis	Favorable
M. JOMIER	265 rect.	Favorable
M. LONGEOT	289 rect. ter	Favorable
M. HUSSON	504 rect. bis	Sagesse si rectifié
M. GONTARD	128	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	538 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	130 rect.	Défavorable
M. GONTARD	135	Demande de retrait
M. JACQUIN	384 rect.	Favorable si rectifié
M. KARAM	522	Favorable

Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	488 rect.	Demande de retrait
M. MARCHAND	579	Demande de retrait
Mme Laure DARCOS	429 rect.	Favorable
M. GREMILLET	648 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	580	Défavorable
M. BONHOMME	455	Défavorable
M. LABBÉ	673 rect.	Défavorable
M. GONTARD	124	Demande de retrait
M. CORBISEZ	661 rect.	Demande de retrait
M. DAUNIS	182	Demande de retrait
M. BABARY	242 rect. bis	Défavorable
M. HUSSON	480 rect.	Défavorable
M. MANDELLI	229 rect. bis	Favorable
M. KERN	278 rect.	Favorable

M. HUSSON	498 rect. bis	Favorable
M. MARCHAND	582	Favorable

Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	12 rect. bis	Défavorable

Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REGNARD	313	Demande de retrait
M. DANTEC	52 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	288 rect.	Demande de retrait
M. HUSSON	491 rect.	Demande de retrait
M. MARCHAND	594	Demande de retrait
M. KERN	191	Demande de retrait
M. HUSSON	489 rect.	Défavorable
Mme MICOULEAU	310	Favorable
M. IACOVELLI	537 rect. bis	Favorable
M. GREMILLET	649 rect. bis	Défavorable
M. BIGNON	97 rect. bis	Demande de retrait
Le Gouvernement	461	Sagesse
M. GONTARD	125	Défavorable
M. BONNE	16 rect. bis	Défavorable
Mme NOËL	19 rect. decies	Défavorable
M. LONGEOT	57 rect.	Défavorable
M. BIGNON	82 rect. bis	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	258 rect.	Défavorable
M. BABARY	519 rect. bis	Défavorable
M. THÉOPHILE	558	Favorable
Mme LOISIER	63 rect.	Défavorable

M. THÉOPHILE	299	Sagesse
Mme JASMIN	465 rect.	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	640 rect. bis	Avis du Gouvernement
Mme SOLLOGOUB	262 rect.	Défavorable
M. CANEVET	246 rect. bis	Défavorable
Mme VERMEILLET	11 rect.	Demande de retrait
Mme JASMIN	466 rect.	Favorable
M. MARSEILLE	190	Défavorable
M. GONTARD	132	Favorable
M. DUPLOMB	178 rect.	Défavorable
M. COLLIN	625 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	201 rect. quater	Défavorable
Mme NOËL	17	Défavorable
M. LONGEOT	58 rect. bis	Défavorable
M. MANDELLI	222 rect. bis	Défavorable
Mme LHERBIER	524	Défavorable
M. POINTEREAU	544 rect. ter	Défavorable
M. CUYPERS	552	Défavorable
M. JACQUIN	372 rect.	Demande de retrait
M. KERN	273 rect.	Défavorable
M. GONTARD	127	Défavorable
M. KERN	276 rect.	Défavorable
M. HUSSON	496 rect.	Défavorable
Mme LHERBIER	525	Favorable
M. HUSSON	493 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	456	Défavorable
M. KERN	277 rect.	Défavorable
M. HUSSON	497 rect.	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	259 rect.	Défavorable

Mme SOLLOGOUB	260 rect.	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	261 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	439 rect.	Favorable
M. LAFON	74 rect.	Demande de retrait
Mme JASMIN	467 rect.	Défavorable
M. REQUIER	244 rect.	Favorable
M. LAFON	73 rect.	Irrecevabilité soulevée art 41
M. MARCHAND	634	Défavorable
M. IACOVELLI	535 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	374 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	375 rect.	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	376 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	415 rect.	Défavorable
M. KERN	192	Défavorable
M. Joël BIGOT	373 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	436 rect.	Défavorable
M. HUSSON	492 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	605	Défavorable
M. CORBISEZ	683 rect.	Défavorable
Mme Laure DARCOS	454 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	460	Défavorable
Mme Laure DARCOS	464 rect.	Défavorable
M. CHAIZE	251 rect.	Défavorable
Mme CANAYER	20 rect. bis	Demande de retrait
Mme GRUNY	21 rect. quater	Favorable
M. CUYPERS	24 rect. ter	Favorable
Mme DUMAS	316 rect. ter	Favorable
M. HOULLEGATTE	424 rect. bis	Favorable
M. KERN	194	Défavorable

Mme CONCONNE	377 rect.	Favorable
M. KARAM	560	Demande de retrait
M. ARNELL	620 rect.	Sagesse
Mme JASMIN	468 rect.	Favorable
M. THÉOPHILE	559	Favorable
M. Daniel LAURENT	80 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	378 rect. bis	Favorable si rectifié
M. Daniel LAURENT	79 rect.	Favorable
M. MARCHAND	585	Défavorable
M. GONTARD	126	Défavorable
M. CORBISEZ	662 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	600	Demande de retrait
M. DANTEC	53 rect.	Défavorable
M. CHAIZE	253 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	650 rect. bis	Demande de retrait
Mme GHALI	675 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	403 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	235 rect.	Défavorable
M. CHAIZE	254 rect.	Défavorable
Mme DURANTON	43 rect. ter	Favorable
Mme DURANTON	42 rect. ter	Favorable
M. LONGEOT	293 rect. ter	Favorable
M. Joël BIGOT	382 rect. ter	Favorable
M. JACQUIN	610 rect. bis	Demande de retrait
M. CANEVET	428 rect.	Avis du Gouvernement
M. MARCHAND	623	Favorable
M. HUSSON	481 rect.	Défavorable
Mme DUMAS	41 rect. bis	Favorable

Mme MORIN-DESAILLY	84 rect.	Avis du Gouvernement
M. PELLEVAT	320	Défavorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	33 rect.	Défavorable
M. CHASSEING	28 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	645 rect. ter	Favorable si rectifié

Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GOLD	272 rect.	Favorable
M. THÉOPHILE	300	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	614 rect. ter	Favorable si rectifié
M. JACQUIN	613 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	208 rect. quater	Défavorable
Mme BERTHET	433 rect. ter	Défavorable
Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BERTHET	438 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	312 rect.	Favorable
M. MARCHAND	601	Sagesse
Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BABARY	243 rect. bis	Défavorable
Le Gouvernement	459	Défavorable
Article additionnel après Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme SOLLOGOUB	65 rect.	Favorable

La réunion est close à 11 h 30.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 19 h 40.

**Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire -
Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

M. Hervé Maurey, président. – Nous devons examiner la suite des amendements du rapporteur et des amendements de séance sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Nous n'aurons pas le temps de tous les examiner ce soir. Je vous propose donc de nous réunir demain à 11 heures. Nous examinerions les articles additionnels après l'article 8, l'article 8 *bis* et les amendements portant articles additionnels après l'article 8 *bis*. Je vous propose aussi que nous demandions l'examen en séance en priorité, demain à 14 h 30, de l'article 8 *bis* et des amendements portant articles additionnels après l'article 8 bis.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Il ne s'agit que d'amendements rédactionnels.

Article 8

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.1](#) est adopté.

Article 8 ter

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.12](#) est adopté.

Article 8 quater

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.8](#) est adopté.

Article 13

L'amendement rédactionnel [DEV DUR.7](#) est adopté.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Avant de reprendre l'examen des amendements de séance, je vous propose de modifier l'avis que la commission a donné sur l'amendement n° [221](#) de M. Gontard et sur le sous-amendement n° [693](#) du Gouvernement. Je vous propose un avis favorable sur cet amendement et ce sous-amendement du fait d'une modification introduite par le Gouvernement qui permettra de sécuriser juridiquement le dispositif proposé par notre collègue M. Gontard relatif à la vente en vrac des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Les avis de la commission sur les amendements de séance sur le projet de loi sont repris dans le tableau ci-après :

Article 8 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BERTHET	438 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	312 rect.	Favorable
M. MARCHAND	601	Sagesse

Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BABARY	243 rect. bis	Défavorable
Le Gouvernement	459	Défavorable

Article additionnel après Article 8 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme SOLLOGOUB	65 rect.	Favorable

Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Joël BIGOT	385 rect.	Favorable
M. GONTARD	136	Défavorable
M. GONTARD	137	Défavorable
M. Daniel LAURENT	81 rect.	Défavorable
M. GONTARD	139	Favorable
Le Gouvernement	553	Favorable
M. MARCHAND	682 rect.	Demande de retrait
M. KERN	281 rect.	Favorable
M. HUSSON	500 rect.	Favorable
M. GOLD	236 rect.	Défavorable
M. KERN	280 rect.	Défavorable
M. HUSSON	499 rect.	Défavorable

M. LONGEOT	533 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	554 rect. bis	Favorable
M. LABBÉ	633 rect.	Défavorable
M. GOLD	237 rect.	Favorable
M. LONGEOT	297 rect. bis	Favorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	446 rect. bis	Favorable
M. MARCHAND	589	Favorable
M. GONTARD	679	Favorable
Le Gouvernement	692	Favorable
M. GONTARD	140	Défavorable
M. GREMILLET	652 rect. bis	Défavorable
M. BIGNON	83 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	8 rect.	Favorable
M. MANDELLI	223 rect. bis	Favorable
M. HUSSON	482 rect. bis	Favorable
M. MARCHAND	603	Favorable
Mme SOLLOGOUB	263 rect.	Favorable si rectifié
Mme SOLLOGOUB	264 rect.	Défavorable
M. MANDELLI	224 rect. bis	Favorable
Mme BERTHET	437	Demande de retrait
Mme LHERBIER	526	Défavorable
M. CUYPERS	615	Défavorable
Mme LHERBIER	528	Défavorable
M. CUYPERS	668	Défavorable
M. POINTEREAU	545 rect.	Défavorable
Mme LHERBIER	529	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	638 rect.	Favorable

M. KERN	275 rect.	Favorable
M. HUSSON	495 rect.	Favorable
M. KERN	274 rect.	Défavorable
M. HUSSON	494 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	639 rect.	Favorable
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	177 rect.	Demande de retrait

Article additionnel après Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	195	Défavorable
M. MARCHAND	586	Défavorable
Mme LHERBIER	527	Défavorable
M. CUYPERS	622	Défavorable
M. BIGNON	98 rect. bis	Favorable

Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHASSEING	29 rect. quater	Défavorable
M. LABBÉ	674 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	142	Défavorable
M. BRISSON	4 rect. bis	Défavorable
M. POADJA	426 rect. ter	Défavorable
M. LONGEOT	9 rect. ter	Favorable
Mme LAMURE	556 rect. quater	Favorable
M. DANESI	324 rect. bis	Défavorable
M. DANESI	323 rect. bis	Défavorable
M. MENONVILLE	205 rect. quinquies	Défavorable
M. CORBISEZ	660 rect.	Défavorable

M. LABBÉ	541 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	27 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	141	Défavorable
M. KERN	279 rect. bis	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	371 rect. bis	Demande de retrait
Mme BERTHET	430 rect. bis	Demande de retrait
Mme DUMAS	315 rect. bis	Défavorable
M. GRAND	441	Défavorable
M. GREMILLET	646 rect. bis	Défavorable
M. POADJA	427 rect.	Défavorable
M. MANDELLI	450 rect. bis	Favorable
Mme PRIMAS	546 rect.	Favorable
M. FÉRAUD	387 rect. bis	Défavorable
M. MARSEILLE	518	Demande de retrait
Mme DURANTON	539	Défavorable
Mme DURANTON	540 rect.	Défavorable
M. GONTARD	145 rect.	Défavorable
M. JOMIER	267 rect. bis	Défavorable
M. GOLD	422 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	587 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	389 rect. bis	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	211 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	149 rect.	Défavorable
M. GOLD	158 rect.	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	390 rect. bis	Défavorable
Mme TAILLÉ-	386 rect.	Défavorable

POLIAN		
M. LABBÉ	629 rect.	Défavorable
M. Martial BOURQUIN	252	Défavorable

Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	146 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	444 rect. bis	Défavorable
M. Joël BIGOT	388 rect.	Défavorable
M. GOLD	159 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	147 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	129 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	379 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	186	Défavorable
M. KERN	189	Défavorable
Mme PRÉVILLE	392 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	393 rect.	Défavorable
M. GONTARD	148	Défavorable
M. BRISSON	6 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	395 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	396 rect.	Défavorable
M. IACOVELLI	534 rect.	Défavorable
M. GONTARD	150 rect. bis	Défavorable
M. GONTARD	138 rect.	Défavorable
M. GOLD	619 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	394 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	397 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	399 rect.	Défavorable

Mme PRÉVILLE	398 rect.	Défavorable
Mme FÉRAT	2 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	391 rect.	Avis du Gouvernement
M. BRISSON	5 rect.	Avis du Gouvernement
Mme PRÉVILLE	25 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	26 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	443 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	452 rect. bis	Défavorable
M. Joël BIGOT	338 rect. bis	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	416 rect.	Favorable

Article 10 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MANDELLI	231 rect. ter	Demande de retrait
M. HUSSON	511 rect.	Demande de retrait
M. BIGNON	689 rect.	Défavorable
M. BIGNON	690 rect.	Défavorable
M. BIGNON	96 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	203 rect. quater	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	656 rect. bis	Demande de retrait
M. DUPLOMB	179 rect. bis	Favorable

Article additionnel après Article 10 ter

Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	512 rect.	Demande de retrait
M. JOMIER	655	Défavorable

Article additionnel après Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	60 rect. bis	Sagesse
M. LONGEOT	61 rect.	Demande de retrait
M. VOGEL	249 rect. bis	Favorable
M. KERN	530 rect.	Favorable
Mme CONCONNE	404 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	402 rect. bis	Favorable
Mme Laure DARCOS	256 rect. ter	Favorable
M. JOMIER	654	Défavorable
M. Joël BIGOT	405 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	406 rect. bis	Sagesse
Mme TAILLÉ-POLIAN	400 rect.	Défavorable
M. GONTARD	154 rect.	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	401 rect.	Défavorable

Article additionnel avant Article 12 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	184	Favorable
M. GOLD	463 rect.	Favorable
M. JACQUIN	612 rect. bis	Favorable
M. GONTARD	685	Favorable
M. LAFON	70 rect.	Défavorable

Article 12 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JOYANDET	326 rect.	Favorable
M. JOYANDET	325 rect.	Favorable si rectifié
M. JOYANDET	328 rect.	Favorable si rectifié

Article additionnel après Article 12 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	283 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 12 D		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme NOËL	34 rect. duodecies	Demande de retrait

Article 12 F		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	618 rect.	Défavorable
M. MARCHAND	597	Avis du Gouvernement

Article 12 G		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	248 rect. bis	Défavorable
M. CANEVET	314 rect. ter	Défavorable
M. FOUCHÉ	453 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	641 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	647 rect. bis	Défavorable
M. TEMAL	410 rect. bis	Défavorable
Mme NOËL	543 rect. quinquies	Sagesse

Article additionnel après Article 12 H		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	152 rect.	Sagesse
M. KERN	187	Sagesse
M. JACQUIN	409 rect. bis	Sagesse

M. HUSSON	513 rect.	Sagesse
M. LAFON	72 rect. bis	Demande de retrait

Article 12 I		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LAFON	71 rect. bis	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 12 I		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	59 rect.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 12 J		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARSEILLE	200	Défavorable
M. LABBÉ	630 rect. bis	Défavorable

Article 12 K		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	155	Défavorable

Article additionnel après Article 12 K		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARCHAND	607	Favorable
M. BIGNON	93 rect. ter	Défavorable
M. CORBISEZ	665 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	608	Défavorable
M. BIGNON	94 rect. ter	Défavorable
M. KERN	185 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	694	Défavorable
M. HUSSON	473 rect. ter	Favorable
Le Gouvernement	695	Défavorable
M. DUPLOMB	523 rect.	Demande de retrait

Article 12 L		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MANDELLI	449 rect. bis	Favorable si rectifié

Article additionnel après Article 12 L		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KARAM	557	Favorable
Le Gouvernement	696	Favorable
M. GOLD	269 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	296 rect. bis	Défavorable
Mme PRÉVILLE	304 rect. bis	Défavorable
M. MARCHAND	588	Défavorable
M. GONTARD	680	Défavorable

Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	153	Défavorable
M. LONGEOT	531	Défavorable

Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MARCHAND	590	Défavorable
M. PELLELAT	321	Défavorable
M. LONGEOT	10 rect.	Favorable
M. HUSSON	483 rect.	Favorable
Mme JASMIN	469 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MENONVILLE	209 rect. ter	Défavorable

La réunion est close à 20 heures.

Jeudi 26 septembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 h 35.

**Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire -
Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons la suite des amendements de séance sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, pour les articles additionnels après l'article 8, l'article 8 *bis* et les articles additionnels après l'article 8 *bis*.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Les avis de la commission sur les amendements de séance sur le projet de loi sont repris dans le tableau ci-après :

Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GOLD	272 rect.	Favorable
M. THÉOPHILE	300	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	614 rect. ter	Favorable si rectifié
M. JACQUIN	613 rect. bis	Demande de retrait
M. MENONVILLE	208 rect. quater	Défavorable
Mme BERTHET	433 rect. ter	Défavorable
Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	643 rect. bis	Demande de retrait
M. GOLD	270 rect. bis	Défavorable
Mme BERTHET	432 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	551	Défavorable
M. GREMILLET	644 rect. bis	Demande de retrait

M. KERN	282 rect.	Favorable
M. HUSSON	501 rect.	Favorable
Mme LOISIER	13 rect.	Favorable
M. GREMILLET	651 rect. ter	Favorable si rectifié
Mme LOISIER	15 rect. bis	Sagesse si rectifié
M. DANTEC	55 rect. bis	Sagesse
M. JOMIER	266 rect.	Sagesse
M. HUSSON	503 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	642 rect. bis	Demande de retrait
M. GONTARD	131	Demande de retrait
M. HUSSON	502 rect.	Demande de retrait
M. JOMIER	234 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	550 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGEOT	659 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	684 rect.	Demande de retrait
M. MANDELLI	451	Favorable
M. ARNELL	621 rect.	Favorable
M. THÉOPHILE	301	Défavorable
M. HUSSON	505 rect. bis	Sagesse si rectifié
M. KARAM	561	Favorable
M. Joël BIGOT	380 rect.	Favorable
Mme LOISIER	14 rect. bis	Favorable si rectifié
M. MARCHAND	595	Demande de retrait
M. DANTEC	54 rect. bis	Favorable
M. JOMIER	265 rect.	Favorable
M. LONGEOT	289 rect. ter	Favorable
M. HUSSON	504 rect. bis	Sagesse si rectifié
M. GONTARD	128	Demande de retrait

Article additionnel après Article 8 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DANTEC	538 rect.	Demande de retrait
M. GONTARD	130 rect.	Défavorable
M. GONTARD	135	Demande de retrait
M. JACQUIN	384 rect.	Favorable si rectifié
M. KARAM	522	Favorable

La réunion est close à 11 h 45.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 18 septembre 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Contrôle budgétaire – Masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères - Communication**

M. Vincent Éblé, président. – Nous commençons par le contrôle budgétaire sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, réalisé par nos deux rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Nous sommes partis d'un paradoxe bien singulier : entre 2008 et 2018, la masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » a augmenté de 20 %, mais les effectifs qui en relèvent ont diminué de 9,4 %. Nos investigations ont donc porté sur l'objectif de réduction de la masse salariale des agents à l'étranger à l'horizon de 2022 dans le cadre du programme Action publique 2022 ; le système complexe de rémunérations au sein du ministère ; la structure des effectifs ; le pilotage de la masse salariale.

Le ministère ayant réduit d'abord les effectifs des contractuels et des agents de droit local, le coût moyen des emplois a augmenté mécaniquement de 35 % entre 2007 et 2018, car ces catégories de personnels sont les moins coûteuses. En fait, l'essentiel de la hausse de la masse salariale s'explique par l'augmentation de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) : elle progresse de 24 % entre 2008 et 2018, passant de 36 % à 42 % de la masse salariale.

Or, dans le cadre du programme précité, la réforme des réseaux de l'État à l'étranger a fixé l'objectif de réduire de 7,9 % la masse salariale des ministères et des opérateurs employeurs d'agents à l'étranger en cinq ans. Pour le ministère, cette réforme doit se traduire, d'ici à 2022, par une réduction de 45,1 millions d'euros de masse salariale, soit 5,7 %. La réforme prévoit également que le redéploiement du réseau continue de s'effectuer en faveur de nos partenaires stratégiques et des grands pays du G20, notamment en Asie, tout en maintenant l'universalité du réseau.

Ce principe d'universalité ne s'accorde pas nécessairement avec la recherche d'économies de masse salariale ; le risque, c'est le saupoudrage des moyens, ce qui n'est guère satisfaisant.

Les personnels du ministère des affaires étrangères perçoivent un salaire supérieur en moyenne à celui des agents de la fonction publique d'État de même catégorie. Un fonctionnaire de catégorie A perçoit 5 070 euros, soit 30 % de plus qu'un fonctionnaire de même catégorie de la fonction publique d'État. L'écart est moindre pour les agents de catégorie B (7 %) et C (5 %).

Ces rémunérations diffèrent fortement entre les agents exerçant en administration centrale et ceux qui exercent à l'étranger, et l'écart se creuse. La

rémunération moyenne en administration centrale représentait 43 % de la rémunération moyenne à l'étranger en 2012 et n'en représentait plus que 41 % en 2018 ; l'écart s'est plus fortement creusé pour les catégories B.

Nous estimons nécessaire de réduire progressivement l'écart entre la rémunération perçue par les agents exerçant en administration centrale et celle qui est perçue par les agents en poste à l'étranger.

Notre rapport accorde une place toute particulière à l'indemnité de résidence à l'étranger.

Pour les titulaires et contractuels à l'étranger, la part indemnitaire a augmenté significativement sur la période. Elle a progressé de 4,8 % entre 2012 et 2018, alors que la part du traitement indiciaire a diminué de 11,3 %. Les primes et indemnités ont donc représenté, en 2018, 74 % de la rémunération totale des agents à l'étranger, contre 70 % en 2012. C'est essentiellement lié à l'augmentation de l'IRE.

Pour rappel, un consul général perçoit entre 10 000 et 10 500 euros brut par mois dans les grandes capitales européennes. Un chef de poste diplomatique perçoit entre 16 000 et 17 000 euros brut par mois dans ces mêmes capitales. La rémunération brute moyenne d'un ministre plénipotentiaire s'élève à 17 900 euros par mois. À titre de comparaison, la rémunération du Président de la République et du Premier ministre s'élève à 15 140 euros brut par mois.

Ces niveaux de rémunération sont particulièrement élevés, alors même que les chefs de postes diplomatiques et les consuls généraux sont logés et, le plus souvent, nourris. Une réflexion pourrait être engagée sur la prise en compte des avantages matériels – le logement notamment – dans la formule de calcul de l'IRE qu'ils perçoivent.

Cette indemnité est versée à l'ensemble des agents expatriés de l'État et des établissements publics administratifs, pour, selon les textes, « compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence ».

Le montant de l'IRE servie à chaque agent varie fortement selon plusieurs critères. D'abord, le niveau de difficulté de la zone et le lieu d'affectation : 242 grilles correspondent aux pays et villes où la France est représentée ; ces grilles sont élaborées sur la base des indices fournis par la société Mercer, qui analyse les prix de 200 produits dans trois catégories de magasins dans 200 villes et qui évalue les conditions de vie au travers de 39 critères – infrastructures, criminalité, environnement politique, conditions sanitaires, etc. Il y a également le critère de l'emploi occupé par l'agent : le classement comporte 18 groupes allant des agents d'exécution aux postes d'encadrement. Et il y a encore le corps, le grade et l'échelon de l'agent.

Le résultat, c'est la coexistence de 18 groupes d'IRE pour chaque pays, facteur de dispersion importante des montants versés ; en pratique, seuls 12 groupes sont utilisés, mais les agents de catégorie C appartiennent tous aux groupes 10 à 12.

Nous appelons de nos vœux la réduction de la dispersion des montants d'IRE entre les catégories d'agents, en réduisant le nombre de groupes utilisés et en faisant remonter les agents de catégorie C des derniers groupes vers des groupes plus élevés.

Pour éviter que la réduction du nombre de groupes ne se traduise par une augmentation de la masse salariale, nous recommandons de faire disparaître la bonification de rémunération aux agents de catégories A et B affectés dans les zones difficiles, communément appelée dispositif de « sur-vocation » et qui vient en plus de l'IRE « classique », alors que l'IRE tient déjà compte de la difficulté spécifique du pays.

Qui plus est, l'IRE varie fréquemment, avec un ajustement trimestriel aux taux de change et à l'évolution du coût de la vie, mais également un reclassement annuel au 1^{er} janvier pour assurer la cohérence du classement des montants d'IRE entre chaque pays. Les montants d'IRE sont donc révisés à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution des conditions de vie – y compris l'insécurité –, du coût de la vie et du coût du logement.

Nos entretiens ont démontré que l'IRE est proprement illisible, que son mode de calcul n'est que très vaguement connu et que ses variations sont très mal comprises, ce qui fait perdre de sa légitimité au mécanisme.

Nous jugeons par conséquent nécessaire de rendre la méthode de calcul plus accessible et de faire un effort de transparence auprès des agents pour leur expliquer les variations individuelles en adressant chaque année à chaque secrétaire général d'ambassade une fiche explicitant les évolutions d'IRE pour son poste.

Enfin, les évolutions successives de cette indemnité, en particulier avec les taux de change et l'inflation, conduisent à des incohérences parfois importantes de classement des IRE entre les pays, car les évolutions favorables ne sont que très rarement revues à la baisse.

Nous avons également constaté un écart important entre l'IRE que devrait théoriquement percevoir un agent si les critères du ministère étaient strictement appliqués et l'IRE effectivement perçue : les montants perçus sont supérieurs de 25 % aux montants qui devraient théoriquement être versés. C'est le cas dans 105 pays sur 222, et l'écart peut être très important : c'est le cas en Afrique du Sud (+75 %), en Inde (+67 %), en Moldavie (+57 %) ou encore à New York (+31 %).

L'application d'une baisse de 5 % une année à l'ensemble des IRE supérieures aux montants théoriques d'IRE représenterait une économie de près de 9 millions d'euros.

Nous recommandons donc de remettre à plat le dispositif en appliquant les montants théoriques d'IRE à chaque renouvellement de poste ou en appliquant un plan pluriannuel de baisse des IRE dans les pays bénéficiant d'une IRE avantageuse.

Je rappelle que l'IRE n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu et que son coût fiscal a été estimé dans une fourchette de 100 à 150 millions d'euros par an. Dans la mesure où l'IRE est forfaitisée et ne fait pas l'objet d'une justification de dépenses, nous étonnons de son absence de fiscalisation.

Je recommande donc, mais c'est un point de divergence avec mon collègue rapporteur, d'engager une réflexion sur la fiscalisation de tout ou partie de l'IRE, applicable de façon progressive.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Notre divergence d'appréciation n'est pas tant de principe, mais de méthode, car je ne suis pas convaincu de la cohérence qu'il y

aurait à travailler simultanément sur la mise à plat de l'IRE et la fiscalisation, mais nous aurons à en débattre.

Je parlerai d'abord de la structure des effectifs, très spécifique dans ce ministère, car les agents de catégorie A+ y sont surreprésentés : ils représentent 83 % des agents de catégorie A, contre 6,3 % dans l'ensemble de la fonction publique d'État. Ce ratio a diminué durant les dix dernières années – il s'élevait à 120 % en 2008 –, mais il demeure très élevé.

Cette situation conduit à des tensions sur les débouchés pour les diplomates de grade le plus élevé. Le ministère évalue les personnels de catégorie A+ sans affectation à environ 18 personnes. D'autres agents de catégorie A+ sont affectés à des missions souvent mal définies qui ne correspondent pas à leur cœur de métier. Nous estimons par conséquent nécessaire de poursuivre l'exercice de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en prenant en compte la diminution du nombre de postes à l'étranger. Il faut faire évoluer la structure des effectifs à l'étranger, non pas en multipliant le nombre d'agents de droit local, mais en ayant davantage recours aux contrats de recrutement sur place (CRSP) et aux volontaires internationaux (VI).

Les agents de droit local (ADL) représentent 38 % des personnels de la mission « Action extérieure de l'État ». Le développement du nombre d'ADL atteint désormais ses limites, tant en matière de sécurité et de confidentialité qu'en termes de masse salariale et de recrutement.

Les agents recrutés sur place bénéficient d'un contrat français, mais perçoivent une IRE qui ne représente que 15 % de l'IRE du pays concerné : c'est un mode de recrutement à développer. Le faible montant d'IRE rend ce statut avantageux pour les finances publiques, quand on parle de réduire la masse salariale à l'étranger. La direction générale de la mondialisation a ainsi fait de la transformation de postes de titulaires en CRSP une ligne directrice de la réforme pour le réseau culturel.

De même, le statut du volontaire international (VI), qui a pris le relais du service national en coopération, présente un coût bien moindre que celui d'un expatrié, alors que le cursus des volontaires internationaux leur permet souvent d'occuper des postes importants ; nous l'avons constaté avec le chef du service économique en Estonie.

La transformation de postes d'expatriés en postes d'agents recrutés sur place ou de volontaires internationaux ne peut pas être une règle en tant que telle, ces statuts présentent des inconvénients. Malgré ces difficultés et tout en étant vigilants sur les conditions de mise en œuvre de ces recrutements, nous appelons de nos vœux un développement de ces deux types de postes, en remplacement de postes de titulaires, pour réduire la masse salariale de l'État à l'étranger, tout en assurant un service de qualité et en maintenant l'universalité du réseau.

Nous avons examiné, ensuite, le pilotage encore bien perfectible de la masse salariale du ministère. L'architecture budgétaire de la masse salariale actuelle repose sur cinq programmes et deux missions différentes. Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », quatre programmes coexistent, comprenant chacun des dépenses de personnels.

Ce découpage budgétaire est source de complexité au sein des ambassades pour la rémunération des agents de droit local. Elles doivent en effet prélever les fonds nécessaires sur trois ou quatre programmes différents, selon les activités des agents de droit local. La

répartition des effectifs à l'étranger sur chacun des programmes procède souvent d'une répartition approximative de la charge de travail des agents qui interviennent sur plusieurs missions (consulaire et administrative notamment), comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements. Nous souhaitons donc une répartition plus rigoureuse des crédits de personnels sur les trois programmes. Si cette répartition précise se révélait impossible, il faudrait en tirer les conséquences, avec le regroupement des crédits de titre 2 sur un seul programme budgétaire, en veillant à ce que cela ne nuise pas à notre information.

Enfin, le pilotage de la masse salariale n'est pas satisfaisant parce qu'il est effectué par deux directions : la direction des affaires financières pour la masse salariale et la direction des ressources humaines pour les effectifs. Nous estimons qu'il ne faudrait qu'un seul pilote, chargé de l'application de la réforme.

Au niveau des ambassades – et c'est ce qui a le plus retenu notre attention –, le rôle du chef de poste n'est pas bien défini non plus. Le Premier ministre a indiqué que « la réponse du Gouvernement consistait à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade et à placer le quai d'Orsay au cœur de l'organisation interministérielle de l'État dans sa projection internationale ».

Ces annonces correspondent à des recommandations faites depuis longtemps, notamment par notre ancien collègue Adrien Gouteyron, pour la nomination d'« ambassadeurs-préfets » dotés de compétences managériales. Nous en sommes loin, l'exercice pour 2019 n'a pas été à la hauteur de ces annonces.

Dans les faits, les administrations centrales limitent la portée interministérielle du rôle de l'ambassadeur. Plusieurs ambassadeurs nous ont signalé que les administrations centrales des autres ministères avaient leurs propres schémas de réorganisation et que les chefs de service concernés au sein des ambassades ne se sentaient que peu tenus par la consultation conduite par l'ambassadeur, qui ouvre pourtant sur des solutions cohérentes.

Nous souhaitons donc que le rôle de gestionnaire et de chef d'équipe de l'ambassadeur soit renforcé concrètement. Il pourrait notamment lui être donné la possibilité de ne plus exercer certaines missions, pour éviter le saupoudrage et préserver la qualité des missions jugées prioritaires par chacun des postes en fonction de leur plan d'action. De même, il faut que les postes soient davantage consultés dans la mise en œuvre des réformes transversales.

Enfin, il faut veiller à ce que l'objectif de réduire la masse salariale ne conduise pas à des décisions financièrement irrationnelles, par exemple par un surcoût de gestion lié à l'externalisation. Nous avons constaté que la comparaison des coûts des missions n'était pas systématiquement conduite entre la régie et le recours à des prestataires extérieurs, ce qui peut conduire à des reports sur les crédits hors titre 2. Il faut donc être très vigilant sur l'ensemble des coûts de fonctionnement.

M. Vincent Éblé, président. – Je salue notre collègue Ladislas Poniatoski, qui participe à nos travaux en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour le programme 105 (action de la France en Europe et dans le monde).

M. Roger Karoutchi. – J'entends parfaitement les arguments de nos excellents rapporteurs, mais je les trouve un peu sévères – je le dis aussi pour avoir été ambassadeur

auprès de l'OCDE, à Paris, donc sans IRE. Nous rencontrons de plus en plus de difficultés à recruter des diplomates de qualité, et ce du fait que les carrières sont bloquées à partir d'un certain niveau. Je le dis d'expérience, j'avais auprès de moi un excellent collaborateur qui avait été quatre fois consul général, donc proche de la fin de carrière, mais qui ne trouvait aucun poste d'ambassadeur. La raison en est simple : il n'y a quasiment plus de postes d'ambassadeur, malgré tous ceux qu'on invente ici ou là, pour l'Arctique ou l'Antarctique, et surtout pour récompenser quand même quelques fonctionnaires ou politiques.

En réalité, le corps diplomatique est vexé de se voir réduit en effectifs, vexé que l'on dise partout qu'il y a trop d'ambassadeurs alors qu'on en manque, et que l'on puisse y nommer des gens hors de la carrière diplomatique alors que la leur est bloquée. C'est pourquoi l'IRE est décisive – pensez à l'ambassadeur nommé à Kaboul, qui laisse sa famille à Paris et qui a l'interdiction de sortir même dans la rue : comment voulez-vous attirer des diplomates très compétents sur de tels postes, si vous ne leur offrez pas une compensation ? Les mieux payés sont ceux qui sont dans des postes très exposés. Si l'on supprime l'IRE, qui recrutera-t-on ? Je parle des véritables diplomates, capables de porter la vision de notre pays, la politique extérieure de la France, de ces ambassadeurs que, pour ma part, j'ai pu admirer. Attention, ce n'est pas la haute fonction publique qui est dans l'excès.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Mettre à plat le mécanisme de l'IRE, c'est tout simplement...révolutionnaire ! L'idée est excellente, mais sa réalisation n'est pas près d'arriver. Oui, le mécanisme est opaque, des critères se sont cumulés au fil de temps, de notre histoire. Le critère de l'exposition du poste est cependant majeur, la bonification pour zone difficile est essentielle – être ambassadeur au Mali, ce n'est pas pareil que l'être à Rome... Il faut même que ce critère puisse être appliqué de façon souple ; on doit pouvoir l'adapter aux situations particulières. Je vous soutiens sur l'idée de mettre à plat l'IRE, mais sans savoir comment la faire advenir.

Il faut parler, ensuite, de la réduction des effectifs dans le cadre de la réforme engagée. Il y a les bons élèves, les ambassadeurs qui ont réduit les effectifs dans leurs postes, et qui l'ont fait rapidement, avec cohérence ; mais le problème, bien souvent, c'est que les autres administrations ne jouent pas le jeu. Les ministères entretiennent dans les postes diplomatiques des emplois qui récompensent des fins de carrière, et ils ne veulent pas s'en passer... Vos propositions sont donc ici encore excellentes, je les soutiens, mais sans savoir comment obliger les administrations à diminuer leurs emplois dans les postes diplomatiques.

Mme Sylvie Vermeillet. – Une question technique : l'IRE est-elle soumise à cotisation sociale, comme les autres avantages en nature ? Si elle l'était, ce serait déjà un argument en défense.

Mme Christine Lavarde. – Qu'en est-il, également, des efforts sur le parc de logements de fonction ?

M. Gérard Longuet. – Le concept d'avantages en nature est ambigu, et il irrite tout particulièrement les fonctionnaires de Bercy. Or, les locaux d'une ambassade, aussi fastueux soient-ils et quand bien même ils inspirent tel ou tel romancier, ne sont pas personnels ; ceux qui les habitent ne sont pas complètement chez eux, mais bien dans les locaux qui représentent eux-mêmes notre pays.

Vivre dans un palais qui ne vous appartient pas et où vous devez sans cesse recevoir des gens qui vous importunent, y compris le dimanche – je songe par exemple aux parlementaires - relève non pas d'un choix personnel, mais d'une mission consubstantielle à la fonction diplomatique. Il ne faut donc pas regarder le logement de fonction sous l'angle mesquin de la financiarisation d'autant que l'on arrive à des sommes qui dépassent souvent le salaire perçu. Je crois que nous n'avons pas à prendre le parti de Bercy dans cette guerre entre administrations ; Bercy n'y va pas de mainmorte pour ses propres avantages, sans avoir les sujétions de la diplomatie...

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Les ambassadeurs ne reçoivent pas toujours les parlementaires, nous en avons fait l'expérience à Berlin ! Nous proposons non pas de supprimer les primes, mais de réduire la disparité entre la rémunération perçue en administration centrale et dans les postes à l'étranger, disparité qui augmente. Nous manquons de postes, c'est vrai, et des carrières s'en trouvent bloquées, et cela démontre que la solution n'a pas grand-chose à voir avec la rémunération.

Le mode de calcul de l'IRE, ensuite, tient déjà compte de la difficulté du pays, mais il est illisible, et il faut que le mécanisme puisse être compris par tous. Nous avons constaté que les ajustements se font toujours à la hausse, ce qui creuse l'écart entre le théorique et l'effectif. Nous demandons plus de rigueur, progressivement. Une baisse de 5 % représente 9 millions d'euros, ce n'est pas négligeable.

Nous disons également que les chefs de poste n'ont pas assez de pouvoir managérial, que les ambassadeurs ne décident pas assez l'allocation des moyens, que leur avis sur l'évolution des postes n'est pas pris en compte ; dans les faits, c'est le ministère qui décide, mieux vaudrait mettre une enveloppe budgétaire à disposition des ambassadeurs. Nous avons encore constaté que réduire la masse salariale n'était pas toujours une bonne solution, surtout quand l'externalisation est plus coûteuse. C'est pourquoi nous demandons qu'on laisse les chefs de postes en décider.

En réponse à Sylvie Vermeillet, les IRE ne sont pas soumises aux cotisations sociales. Nul besoin non plus de justifier de frais pour percevoir ces indemnités.

L'an prochain, nous traiterons peut-être du parc immobilier et des effectifs dans certains pays. Ainsi, Laurent Fabius avait voulu renforcer notre présence en Chine, mais nous ne sommes pas certains que cela soit totalement justifié.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Comme l'a dit Ladislas Poniatowski, les ministères doivent mieux coordonner leurs politiques. Ainsi, en Finlande, l'ambassadeur avait engagé la réorganisation de ses services, mais ignorait que la réforme des instituts français allait à l'opposé : il a été contraint d'interrompre sa réforme.

La nature même de l'IRE est ambiguë puisqu'il s'agit d'un complément de revenu reposant sur une évaluation du surcoût de l'expatriation. Cette évaluation doit tenir compte des effets baissiers, quand ils se produisent. En outre, les agents de catégorie C sont globalement insuffisamment rémunérés par rapport à la réalité de leurs contraintes financières d'expatriation ; d'où notre proposition d'augmenter leur IRE.

Ne nous focalisons pas non plus sur Kaboul, Bagdad ou le Soudan du Sud : les personnels concernés sont peu nombreux. Le surcoût de l'IRE dans ces zones pèse peu dans l'enveloppe globale.

Nous ne pouvons accepter de voir le nombre de nos agents dans les ambassades diminuer tandis que la masse salariale continue à augmenter.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour toutes ces précisions.

La commission des finances autorise la publication de la communication de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 25 septembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 09 h 45.

Contrôle budgétaire – Lutte contre les feux de forêts - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous débutons notre réunion de commission par une présentation des résultats du contrôle budgétaire réalisé par notre collègue Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur la lutte contre les feux de forêts et les moyens financiers qui y sont consacrés.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Avant de vous présenter les conclusions de mon contrôle, j'aimerais rendre hommage à l'ensemble des acteurs mobilisés la lutte contre les feux de forêts, et plus particulièrement à nos sapeurs-pompiers et nos pilotes de l'aviation de la sécurité civile. Cet été, l'un de ces pilotes a perdu la vie en luttant contre les flammes. Cet accident tragique nous rappelle l'immense sacrifice que sont prêts à payer nos soldats du feu, contre un risque qui ne faiblit pas.

Les feux de forêts représentent en effet une menace d'envergure, particulièrement en France, quatrième pays le plus boisé de l'Union européenne. Un tiers de nos forêts sont ainsi classées sensibles au risque d'incendie. Bien entendu, ce risque va au-delà de la forêt même puisqu'au travers d'elle, ce sont des vies humaines, des infrastructures, et l'ensemble de l'écosystème forestier qui sont menacés.

Certes, la surface des forêts brûlées en France a significativement diminué, de 46 000 hectares en moyenne annuelle ces quarante dernières années à 11 800 hectares au cours de la dernière décennie, ce qui reste tout de même supérieur à la surface de Paris.

Certes, la France semble s'en tirer mieux que ses voisins européens, si l'on compare sa situation à celle de la Grèce, de l'Italie ou du Portugal, où les incendies peuvent dépasser les 100 000 hectares.

Pour autant, l'acuité du risque d'incendie en France ne doit pas être relativisée. Le bilan de cet été, avec 17 000 hectares brûlés, est ainsi nettement supérieur à la moyenne des dix dernières années.

Face à ce risque, le coût de notre système de prévention et de lutte s'élève à plus de 500 millions d'euros, d'après les rapports des dernières missions interministérielles. Ce montant doit cependant être considéré avec beaucoup de précautions, car il s'agit d'estimations très indicatives, faute d'agrégation fine des dépenses engagées par les multiples acteurs impliqués et du développement de la comptabilité analytique, notamment au niveau

local. De même, la connaissance des coûts des dommages causés par les feux de forêt est loin d'être acquise, alors qu'elle permettrait d'améliorer la mesure de la performance de notre dispositif.

Un travail sur l'amélioration de l'information financière doit donc être engagé, au travers de l'élaboration d'outils et de méthodes d'évaluation associées à une remontée des données au niveau interministériel.

L'évaluation des moyens consacrés à la lutte contre les feux de forêt ne pouvait faire l'économie d'observations sur le dispositif de prévention. En effet, de la prévision réalisée par Météo France à l'intervention d'un avion bombardier d'eau sur une zone incendiée, la protection de nos forêts contre les incendies s'exerce dans un continuum cohérent d'opérations, assurées par de multiples acteurs.

Dans le cadre d'une subsidiarité bien encadrée, l'État, les collectivités territoriales, les propriétaires forestiers et les citoyens eux-mêmes concourent ainsi à la prévention, au travers de la prévision du risque, de la surveillance régulière des forêts et de l'aménagement du territoire. À ce titre, la réalisation d'équipements de défense des forêts contre les incendies (DFCI) se montre particulièrement efficace, de même que le débroussaillage. Pour les propriétaires de constructions dans les zones à risque, le débroussaillage est même une obligation légale, dont le respect est hélas encore insuffisant, avec un taux d'application allant de 30 à 50 % en 2016. Il faut donc encourager les maires, chargés de contrôler l'application de cette obligation, dans leurs efforts de sensibilisation à l'importance du débroussaillage dans leur commune.

J'en viens à présent aux moyens de lutte qui sont, pour l'essentiel, sous la responsabilité des intervenants de la sécurité civile. Ceux-ci s'appuient sur une doctrine d'intervention visant à concentrer les moyens terrestres et aériens sur l'attaque rapide des feux naissants. L'efficacité de cette doctrine a été unanimement rappelée par les différentes personnes entendues.

La lutte terrestre est organisée au premier chef par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Pour ces derniers, si cette lutte ne représente qu'entre 2 % et 5 % de leur activité globale, elle s'avère extrêmement mobilisante : une heure d'intervention nécessite ainsi une moyenne de 21 sapeurs-pompiers, tandis que les autres incendies ou les secours à victime mobilisent respectivement 13,5 et 2,9 sapeurs-pompiers par heure.

Lorsque l'ampleur des incendies dépasse les capacités d'intervention d'un département, la direction générale de la sécurité civile et de gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur prend en charge l'intervention de renforts terrestres. Le préfet de zone de défense et de sécurité fait alors appel aux SDIS des autres départements, aux sapeurs-sauveteurs des formations militaires de la sécurité civile, voire à certains détachements du ministère des armées.

Surtout, la DGSCGC est responsable de la flotte de la sécurité civile, laquelle concentre l'essentiel des crédits affectés à la lutte contre les feux de forêt, avec un montant moyen de 86 millions d'euros ces deux dernières années. Si ce montant peut sembler très élevé, il a peu varié depuis dix ans. L'évolution des dépenses aéronautiques semble dès lors maîtrisée, alors que le secteur est concerné par de fortes variations des coûts, notamment ceux du maintien en condition opérationnelle (MCO).

L'acquisition de six avions, de type Dash, à l'horizon 2023 rend compte de cet effort d'optimisation des moyens de la sécurité civile. Les Dash sont des avions multi-rôles qui remplaceront les Tracker, dont le vieillissement génère des surcoûts de maintenance. Par ailleurs, les Dash pourront participer à d'autres missions hors saison des feux, notamment en matière de transport d'urgence.

Surtout, ces avions multi-rôles vont renforcer la stratégie de lutte aérienne propre à notre pays : le guet aérien armé (GAAr).

Associant simultanément la prévention à l'intervention, le GAAr permet une action rapide, avec le survol des zones vulnérables par des avions chargés de produits retardant ou d'eau. La mise en œuvre continue de cette stratégie depuis la fin des années 1980 n'est pas étrangère à la résorption des surfaces brûlées au cours des dernières décennies.

Si elle me semble avérée, la performance de ce GAAr doit être garantie à court terme. D'une part, le réseau de stations de ravitaillement, appelées les « pélicandromes », doit être adapté à la plus grande couverture du territoire permise par les Dash. D'autre part, le maintien de pilotes qualifiés au sein de la sécurité civile s'avère indispensable. Cependant, l'attractivité et la fidélisation du personnel du groupement d'avions tendent à décliner, notamment face à la concurrence du secteur commercial. Cette difficulté doit faire l'objet d'une réflexion particulière au sein de la DGSCGC.

À moyen terme, j'estime que notre dispositif de lutte doit être renforcé pour faire face à une aggravation du risque de feux de forêts.

Cette aggravation s'explique d'abord par un phénomène de déprise agricole, qui se réalise au profit d'une augmentation non contrôlée des espaces boisés, lesquels deviennent de véritables viviers de dépôts de feux. Notre territoire devient aussi plus vulnérable sous l'effet d'une urbanisation croissante dans le milieu forestier, particulièrement dans la zone méditerranéenne.

En outre, il est admis que le réchauffement climatique provoquera en France une extension géographique et chronologique du risque d'incendie, tout en favorisant l'émergence de feux de plus en plus intenses. Selon les prévisions, plus de la moitié de nos forêts seront classées à risque d'ici à 2060, contre un tiers aujourd'hui. La multiplication des dépôts de feux dans des départements de la moitié nord du pays confirme hélas cette tendance.

Si l'acquisition des Dash est une réponse satisfaisante face à cette aggravation du risque, une attention toute particulière doit être portée aux moyens terrestres, et notamment ceux des SDIS hors des zones habituellement touchées par les feux de forêt. Ces derniers risquent de ne pas être suffisamment équipés alors que les dépenses d'investissement ont nettement diminué ces dernières années pour l'ensemble des SDIS. Je propose donc qu'un accompagnement de l'État soit envisagé au travers de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS, afin de favoriser leurs projets d'investissement en matière de lutte contre les feux de forêt.

Deux inquiétudes planent également sur la flotte, indépendamment du réchauffement climatique. En premier lieu, la livraison progressive des nouveaux Dash me paraît trop tardive, au regard de la surutilisation actuelle de nos avions et de la perte d'un

Tracker cette année. Une accélération de la livraison des nouveaux avions serait bienvenue afin de se prémunir de tout risque de rupture capacitaire dans les prochaines années.

Par ailleurs, le vieillissement de nos Canadair entraîne de lourdes conséquences sur leur disponibilité et leurs coûts de maintenance. Alors qu'un retrait des Canadair les plus âgés est prévu à partir de 2025-2030, deux options sont envisagées à ce jour pour garantir l'avenir de la flotte : la première consiste à moderniser la flotte actuelle, la seconde à la remplacer par de nouveaux avions amphibies.

La première option nécessite la réalisation d'un bilan coût-avantages précis sur l'opportunité de prolonger l'utilisation des Canadair, puisqu'en cas de surcoûts manifestes, la seconde option d'une commande de nouveaux avions sera considérée. Cependant, le projet d'une telle commande s'avère compliqué, le marché d'avions bombardiers d'eau étant caractérisé par une offre et une demande très réduites.

Un industriel canadien envisage de relancer la production de nouveaux Canadair, mais requiert pour cela la commande d'une vingtaine d'aéronefs, un seuil qui excède largement nos besoins. Un projet d'appel d'offres européen est donc à l'étude depuis 2016 afin d'atteindre ce seuil. Il me semble urgent que ce projet se concrétise : les négociations avec les autres pays européens doivent s'accélérer.

Cette commande commune pourrait enfin aboutir au projet d'une flotte européenne, envisagée dans le cadre du mécanisme européen de protection civile. La France joue déjà un rôle moteur dans ce mécanisme ; elle en est même le premier contributeur devant l'Allemagne. Ses moyens et son expertise dans la lutte contre les feux sont très souvent sollicités, comme le prouve notre engagement en Suède l'an dernier et en Bolivie cette année.

Notre pays pourrait tirer profit de cette position dans le mécanisme européen de protection civile. Ce dernier vient justement d'être réformé dans un sens qui nous est sans doute plus favorable. En effet, au travers de la mise en place d'une réserve européenne de protection civile, la Commission européenne pourra financer jusqu'à 90 % l'acquisition d'avions pour le compte de la France, avec la contrepartie que ces avions puissent être déployés dans un autre pays à sa demande.

Si l'intérêt financier de ce projet de flotte européenne est réel, il faudra évidemment veiller à ce qu'il ne se fasse pas au détriment des besoins nationaux.

En définitive, mes chers collègues, face à l'aggravation évidente du risque de feux de forêt, il me paraît indispensable de garantir l'avenir des moyens de lutte dont nous disposons. Si leurs coûts peuvent sembler élevés, malgré leur optimisation, n'oublions pas de les mettre en perspective avec la protection des vies humaines, des constructions et de l'écosystème assurée par le dispositif de lutte. La mise en place d'un indicateur valorisant les résultats obtenus par ce dispositif, en termes d'espaces forestiers préservés ou d'habitations sauvées par exemple, est d'ailleurs à l'étude. Je ne peux qu'encourager une telle démarche qui compléterait utilement les indicateurs actuels de performance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai été frappé cet été par l'apparition de feux de forêts dans des zones jusqu'à présent totalement épargnées, notamment dans le nord de la France. Ce risque peut devenir récurrent et majeur avec le changement climatique.

La solution vient de la mutualisation des moyens à l'échelle européenne. Des alternatives aux avions Canadair existent-elles ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Le Canadair est le modèle le plus adapté à notre mode d'intervention. Il s'agit d'un avion amphibie, qui permet donc un écopage direct, contrairement aux autres avions de notre flotte qui nécessitent un ravitaillement par les hélicoptères. D'autres modèles d'avions amphibies existent mais ne correspondent pas aux exigences de notre flotte.

M. Dominique de Legge. – Je remercie le rapporteur spécial de son intervention.

L'acquisition des six Dash à horizon 2023 correspond-elle à une commande ferme ? *Quid* de la commande de Canadair ?

Puisque le risque remonte vers le Nord, qu'en est-il du positionnement des moyens, aujourd'hui plutôt concentrés dans le sud ?

M. Bernard Delcros. – Actuellement, un tiers de la superficie des forêts est à risque. En raison du réchauffement climatique, ce taux risque de passer à 50 %. Vous proposez que l'État accompagne la mise à niveau des équipements des SDIS. Le coût d'une telle mesure a-t-il été chiffré ?

M. Jean-François Rapin. – Je remercie le rapporteur spécial pour la présentation de ce sujet, qui nous alerte tout autant que la montée des eaux et l'acidification des océans.

Quel serait le coût de la mise en place d'un plan d'action préventif en matière de feux de forêts ?

Cet été en Corse, j'ai été impressionné par le déploiement de moyens d'alerte et de présence des pompiers et des SDIS, alors même qu'il n'y avait pas d'incendie, à des endroits dits « stratégiques ». Un camion est positionné tous les 5-6 kilomètres. Le coût, qui doit être très élevé, de ce dispositif peut-il être estimé ?

M. Antoine Lefèvre. – Je confirme les propos du rapporteur spécial : des feux de forêts surviennent maintenant dans le nord de la France. Il faut prévoir une organisation territoriale adaptée et améliorer les matériels, en liaison avec les SDIS.

Disposons-nous d'un calendrier pour la mise en place de la réserve européenne et les commandes groupées qui ont été évoquées ? Pour l'instant, nous avons l'impression d'intervenir de façon sporadique au gré des demandes des États concernés, forcément dans l'urgence.

M. Michel Canévet. – Je félicite le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport. Comment se passe la coordination entre les unités de la sécurité civile, qui mobilisent des moyens aériens, et les unités au sol, qui dépendent des SDIS ?

La mutualisation des moyens à l'échelle européenne a été évoquée. Il faut pouvoir intervenir rapidement dans les pays voisins si cela est nécessaire.

Des hélicoptères sont-ils également mobilisés pour lutter contre le feu ?

Lorsque nous avons évalué les moyens dédiés au sauvetage en mer, nous avons constaté que les appareils utilisés étaient extrêmement anciens, ce qui pose des problèmes d'entretien – les pièces de remplacement faisant défaut. Les mêmes problèmes sont-ils observés pour les moyens aériens dédiés aux feux de forêts ?

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur spécial. Il faut parvenir à mutualiser les moyens. S'agissant de l'appel d'offres européen, trois années se sont écoulées depuis 2016... Il faut assurer la sécurité des personnes et des biens, ainsi que celle des sapeurs-pompiers et des pilotes. Vous avez évoqué le nombre, important, de vingt appareils à commander, mais d'autres pays sont également concernés.

À l'échelon national, nous avons aussi besoin de matériels pour l'armée. Il est étonnant que l'on ne parvienne pas à trouver des solutions techniques, peut-être des avions de capacité moins importante ? Le temps passe, et les feux de forêts ne diminuent pas.

M. Philippe Adnot. – Je veux évoquer les réserves d'eau, car les feux sont la conséquence de la sécheresse. Les Verts sont opposés à ces réserves, mais elles permettraient d'apporter des solutions tant pour l'agriculture que pour la forêt.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Le rapporteur général a relevé à juste titre l'émergence de feux de forêts dans des zones jusque-là épargnées.

En réponse à Dominique De Legge, la commande des six Dash est ferme. Le premier a été livré en juillet dernier, deux devront l'être en 2020 – nous aimerions qu'il y en ait trois –, puis un chaque année jusqu'en 2023. Ces nouveaux avions vont plus vite et plus loin. En conséquence, il faudrait repositionner les pélicandromes, c'est-à-dire les lieux de ravitaillement, pour qu'il y en ait un par zone de défense et de sécurité.

Bernard Delcros, je fais souvent la comparaison avec la médecine de ville, pour laquelle rien n'a été fait il y a trente ans car tout allait bien... Aujourd'hui, la lutte contre les feux de forêts est efficace, mais si nous n'anticipons pas les nouveaux risques, nous risquons d'être confrontés à des méga-feux que nous ne réussirons pas à éteindre. Il n'existe pas d'estimation précise des coûts de la mise à niveau face à cette aggravation du risque. Selon les prévisions, une augmentation de 30 % des surfaces concernées dans les cinquante prochaines années provoquerait une hausse de 20 % du coût de la lutte et de la prévention.

Dans notre pays, la lutte contre les feux de forêts se fonde déjà largement sur la prévention, appuyée par le guet aérien armé et la présence d'hommes et de matériels dans les zones à risque. Cette présence est sollicitée après examen de plusieurs critères sur le degré de risque : mesure hygrométrique, vitesse du vent... Ce pré-positionnement est indispensable pour intervenir dans les dix minutes qui suivent le départ du feu, afin de le maîtriser, voire l'éteindre. Le chiffrage du coût de ces pré-positionnements est toujours délicat à obtenir en l'absence de comptabilité analytique. Mais il faudrait en outre le mettre en rapport avec les économies engendrées par le sauvetage des biens et des personnes.

Pour Antoine Lefèvre, la mise en place d'une flotte européenne est un projet dont le calendrier est encore incertain. La France participe aux négociations sur le lancement d'appel d'offres commun et devrait formuler son expression des besoins au plus tard en 2022.

En réponse à Michel Canévet, la coordination entre les forces au sol et les forces aériennes est très satisfaisante, aucun dysfonctionnement n'a été constaté. Dans les territoires

à risque, le préfet de zone assure cette coordination. En matière de moyens mis en place pour lutter contre les feux de forêt, la France est exemplaire !

Effectivement, il arrive que des hélicoptères soient utilisés par certains SDIS. Des études sont menées sur l'emploi de drones pour évaluer l'avancée des feux.

S'agissant de la MCO, j'ai visité le site de la base de Nîmes, dans lequel la maintenance est effectuée dans des conditions sérieuses. Néanmoins, la flotte est vieillissante et des incidents peuvent survenir en cours d'intervention. Tous les appareils ne peuvent être disponibles en même temps : peut-être faudrait-il davantage d'avions puisque le risque de feux de forêts s'accroît et qu'il pourra survenir sur des surfaces plus importantes.

Marc Laménie, vous avez évoqué les possibilités de mutualisation entre les armées et le ministère de l'intérieur : les besoins de matériels ne sont pas toujours les mêmes et les calendriers diffèrent, mais les forces militaires peuvent être mises à disposition pendant la période estivale.

En ce qui concerne les réserves d'eau, leur identification est bien assurée, notamment lors de l'élaboration des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques. Cette question ne me semble pas présenter de difficulté particulière.

La commission autorise la publication de la communication de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Mobilisation des financements régionaux en faveur de la recherche - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons maintenant une communication de notre rapporteur spécial sur les crédits de la recherche, Jean-François Rapin, suite au travail qu'il a effectué sur les financements des régions en faveur de la recherche.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Le Gouvernement travaille actuellement, en lien avec les acteurs du monde de la recherche, à l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche, qui nous sera présentée au premier semestre 2020.

J'appelle cet effort de programmation de mes vœux depuis deux ans ; il est en effet grand temps de doter le monde de la recherche d'une plus grande visibilité quant aux moyens qui lui seront dédiés. Il me semble par ailleurs indispensable de mener à bien une véritable réflexion quant à l'articulation des différentes sources de financement de la recherche ; en effet, vous ne l'ignorez pas, le financement de cette politique publique obéit à des règles complexes, faisant intervenir une multitude d'acteurs, d'opérateurs, de structures.

Je me félicite donc que nous prenions le temps de nous interroger : comment mieux dépenser en faveur de la recherche ? Que faire pour que nos investissements soient plus efficaces et cohérents entre eux ? Si ces objectifs sont ambitieux et louables, ils ne sauraient être atteints sans tenir compte d'un des grands acteurs du financement de la recherche, relativement peu évoqué dans le débat public, en dépit de son importance croissante : je veux parler des régions.

Au travers de mon contrôle budgétaire, je me suis donc efforcé de répondre aux questions suivantes : de quelle manière les régions contribuent-elles au pilotage et au financement de la recherche en France ? Les financements en provenance des régions constituent-ils des doublons avec les crédits alloués par l'État, conduisant à une perte de lisibilité de l'action publique dans le secteur de la recherche, ou permettent-ils au contraire de combler des angles morts ? Comment s'organise la coopération entre l'État et les régions dans le secteur de la recherche ? Comment pourrait-elle être améliorée ?

J'ai décidé de mener un travail de terrain, en allant directement à la rencontre des exécutifs régionaux et des chercheurs ; cette démarche m'a conduit à mener plusieurs auditions et à effectuer trois déplacements, en Nouvelle-Aquitaine, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Île-de-France.

En parallèle, j'ai soumis à l'ensemble des conseils régionaux un questionnaire détaillé, afin d'appréhender au mieux leur stratégie et les modalités de leur intervention dans le secteur de la recherche. L'étude de ces questionnaires s'est révélée être une véritable mine d'informations : je tiens donc à remercier les conseils régionaux qui m'ont répondu pour la qualité et la précision des éléments communiqués.

Je tire trois conclusions majeures de mon contrôle budgétaire.

Premièrement, les régions sont devenues un acteur clé du pilotage et du financement de la recherche en France.

Deuxièmement, l'intervention des régions est très complémentaire de celle de l'État, ce qui démontre la pertinence d'une action régionale dans le domaine de la recherche.

Enfin, l'État et les régions doivent davantage collaborer en matière de recherche, pour renforcer la cohérence de leurs actions.

J'avais l'intuition, en initiant ce contrôle budgétaire, que les régions jouaient un rôle croissant dans le secteur de la recherche ; mon expérience d' élu de terrain me portait, en tout état de cause, à le penser. Lors de mes travaux, j'ai pu réaliser que les régions étaient, de fait, devenues un interlocuteur incontournable des acteurs du monde de la recherche, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il convient de souligner que les régions ont commencé à se positionner sur le champ de la recherche dans le cadre de la régionalisation de l'action économique ; chefs de file du développement économique, elles ont cherché à développer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire et, pour ce faire, se sont appuyées sur les activités de recherche.

Les régions ont été progressivement dotées de compétences de programmation et d'encadrement dans le secteur de la recherche ; j'ai pu constater qu'elles s'étaient pleinement saisies des outils à leur disposition pour coordonner et harmoniser les initiatives locales, au service des besoins de leur territoire.

En parallèle, les conseils régionaux sont devenus un relais local vers et auprès de l'Union européenne. Le rôle des régions est double : elles aident les chercheurs à obtenir des fonds européens, tout en s'efforçant d'influencer les orientations stratégiques des programmes européens pour qu'ils correspondent davantage aux besoins locaux.

En effet, le transfert de la gestion des fonds européens aux exécutifs régionaux a fait de ces derniers des interlocuteurs centraux, capables de mobiliser plusieurs types de financements pour favoriser un effet de levier vers des financements provenant des appels à projets européens. Lors de mes déplacements sur le terrain, j'ai pu mesurer à quel point l'aide des régions dans ce domaine était appréciée.

Cette montée en puissance dans le secteur de la recherche s'est accompagnée d'une progression significative de l'intervention financière des régions : les dépenses de recherche des conseils régionaux ont augmenté de 75 % entre 2004 et 2017, passant de 385 millions d'euros à 674 millions d'euros par an. Après un pic de 850 millions d'euros en 2014, l'effort financier des régions a connu une relative stagnation ces dernières années, principalement sous l'effet des réorganisations institutionnelles.

Il me semble donc important de souligner que les régions constituent désormais une source de financement comparable aux appels à projets européens Horizon 2020.

Certes, cet effort est encore inégalement réparti sur le territoire, puisque les cinq régions investissant le plus dans le domaine de la recherche représentent 60 % de l'effort financier régional dans ce secteur. Pour donner un chiffre encore plus éloquent, le budget par habitant de la recherche varie de 21,3 euros pour les Pays de la Loire à 1,6 euro à Mayotte, la moyenne se situant à 11 euros.

En pratique, les dépenses de recherche en France métropolitaine représentent entre 1,6 % et 5,8 % du budget primitif des régions, quand il demeure inférieur à 0,5 % dans les territoires ultramarins.

Cependant, pour regrettables qu'elles soient, ces disparités auraient tendance à se résorber, notamment dans le cadre des fusions de régions intervenues en 2016.

J'en viens à mon second point. J'ai souhaité étudier, sur le terrain, la nature des interventions régionales, afin de déterminer si la diversité des sources de financement n'engendrait pas d'effets de doublons et ne nuisait pas, *in fine*, à la lisibilité des interventions publiques sur le territoire.

Bien au contraire, il m'est apparu que les régions et l'État intervenaient de manière tantôt commune et concertée, tantôt distincte et autonome, mais dans la plupart des cas complémentaire et cohérente.

Dans le premier cas, les cofinancements État-régions permettent de décliner la politique nationale sur le territoire régional. Ainsi, les contrats de plan État-régions (CPER), les appels à projets régionalisés, et les crédits dédiés aux pôles de compétitivité font l'objet d'une démarche commune entre l'État et les régions, ce qui garantit la cohérence des interventions financières. Sur le terrain, les CPER sont un outil particulièrement apprécié, parce qu'il constitue un véritable « lieu » de concertation entre l'État et les régions sur les investissements à venir. Cependant, comme plusieurs interlocuteurs me l'ont signalé, ces interventions conjointes demeurent limitées dans leur nature et relativement rigides dans leur mise en œuvre.

C'est ce qui a poussé de nombreuses régions à développer des outils financiers propres, leur permettant de soutenir de manière plus souple et rapide les acteurs locaux. Ainsi, au cours de mes échanges avec les chercheurs, j'ai pu constater que les régions proposaient

souvent des compléments de financement indispensables, car déterminants dans la décision de poursuivre ou non un projet.

Il m'est par ailleurs apparu que, par ce biais, les régions finançaient principalement les activités de valorisation et de transfert de technologie, afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire. L'intervention des régions se distingue ainsi de celle de l'État, qui proportionnellement soutient davantage la recherche fondamentale.

Sans aller jusqu'à répertorier toutes les initiatives des régions, je me suis donc efforcé d'en dresser une typologie, afin de donner un aperçu de la diversité des leviers d'intervention développés par les exécutifs régionaux.

Ainsi, la plupart des régions organisent des appels à projets thématiques pour répondre à certains besoins identifiés sur leur territoire. Ces appels à projets régionaux se sont inscrits de manière durable dans les écosystèmes locaux, dans la mesure où ils permettent de coupler des aides régionales aux financements nationaux et européens, tout en mobilisant des fonds privés.

En parallèle, certaines régions octroient des subventions ou investissent de manière ponctuelle afin de structurer des filières sur le territoire régional, comme l'a fait le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine avec la filière photonique. Ces investissements peuvent notamment être destinés à faciliter l'implantation d'équipements emblématiques – je pense notamment aux conseils régionaux d'Île-de-France et du Centre-Val-de-Loire, qui ont financé en grande partie la construction du synchrotron SOLEIL, situé sur le plateau de Saclay.

La plupart des conseils régionaux financent également de manière récurrente les écosystèmes d'innovation *via* les structures labellisées, ce qui favorise l'instauration d'une relation tripartite avec l'État.

Enfin, de nombreux exécutifs concluent des conventions avec des organismes de recherche pour renforcer l'attractivité de leur territoire ; c'est notamment le cas du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes avec le CEA Tech, pour soutenir le développement de la filière microélectronique à Grenoble.

Je retiens donc de mes travaux que les régions ont su mettre à profit leur proximité avec les acteurs régionaux pour agir de manière complémentaire à l'État, en développant des modalités d'intervention souples et variées.

J'en viens à mon dernier point : malgré leur implication, les régions ont souvent le sentiment de ne pas être pleinement associées à la politique de recherche de l'État.

Cette situation nuit, à mes yeux, à la cohérence des interventions nationales et régionales et donc finalement à l'efficacité de notre politique de recherche ; étant donné les enjeux actuels et la forte concurrence internationale à laquelle nous sommes soumis, il me semble primordial de renforcer la coopération entre l'État et les régions.

J'ai donc relevé trois axes d'amélioration.

En premier lieu, il me paraît indispensable de développer l'information disponible quant aux financements en provenance des régions ; la mise en place d'un suivi plus précis de

cette source de financement constitue, de toute évidence, un préalable indispensable à une plus grande association des régions au pilotage de la politique de recherche.

Dans un second temps, il ressort de mon enquête que la concertation entre les instances de pilotage régionales et nationales pourrait être grandement améliorée, afin de favoriser les synergies en termes de financement. J'ai notamment relevé, avec surprise, qu'il n'existait pas, à l'heure actuelle, d'instance unique de dialogue entre l'État et les régions au sujet de l'enseignement supérieur et de la recherche en région ; cette situation n'est à mon sens pas tenable.

Enfin, j'estime qu'il devient capital de développer les démarches conjointes État-régions sur le plan européen. Vous n'êtes pas sans connaître les résultats relativement décevants de la France dans les appels à projets européens ; cet état de fait doit nous conduire à repenser l'accompagnement des chercheurs, domaine dans lequel nos régions font preuve d'une grande créativité. Je conclus donc de mes travaux que le renforcement de la participation française aux appels à projets européens passe par un plus grand rôle donné aux régions en la matière.

M. Roger Karoutchi. – Je partage les conclusions du rapporteur spécial, mais il n'a pas été suffisamment critique à l'égard de l'État ! La région Île-de-France, qui rassemble 30 % des étudiants et des élèves dans les grandes écoles, a largement financé les pôles de compétitivité et des laboratoires de recherche fondamentale. Or, dans le même temps, l'État refuse toute discussion sur un éventuel transfert de la compétence à la région ! Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a une attitude jacobine, alors même qu'il ne dispose plus de moyens de financement suffisants.

Payer et ne pas avoir son mot à dire, cela commence à bien faire... Il faut que l'État accepte une nouvelle étape de décentralisation, et transfère éventuellement aux régions la compétence en matière de recherche.

M. Philippe Dallier. – On s'interroge sur les économies que pourrait faire l'État. En matière de politique de logement, on pourrait « couper le cordon » et transférer cette compétence. S'agissant de la recherche, le rapporteur spécial pourrait peut-être nous indiquer où placer la frontière. On n'imagine pas que l'État cesse complètement d'intervenir dans ce domaine, notamment pour des projets à caractère stratégique.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je remercie le rapporteur spécial pour son exposé passionnant. Les dépenses de recherche des régions ont augmenté de 75 % entre 2004 et 2017. En France métropolitaine, ces dépenses représentent entre 1,6 et 5,8 % du budget primitif des régions. Les régions s'administrent librement, certes, mais comment expliquer de telles différences ? Est-ce dû à un défaut de synergie entre certaines régions et l'État ? À des choix politiques ? À un manque de projets ?

M. Bernard Delcros. – Je partage les propositions du rapporteur spécial sur la nécessité d'une meilleure coordination entre l'action de l'État et celle des régions. L'État doit garder des compétences en matière de recherche.

Je reviens sur les écarts d'investissement des régions. Sont-ils liés à des différences de stratégie des politiques régionales, ou d'activités sur les territoires ?

M. Éric Bocquet. – Le rapport pointe une montée en charge globale des financements consacrés à la recherche entre 2004 et 2017, avec une relative stagnation ces dernières années. Cela s’explique-t-il en partie par la fusion des régions ?

Je m’étonne moi aussi des écarts énormes entre les régions. Existe-t-il des coopérations interrégionales en matière de recherche ?

M. Thierry Carcenac. – Je félicite le rapporteur spécial pour son travail.

Je viens de recevoir un courrier du préfet de mon département, me demandant de lui transmettre mes observations, d’ici au 30 septembre prochain, sur le prochain contrat de plan État-région. Disposez-vous des orientations de ce prochain contrat de plan, qui couvrira la période 2021-2027 ?

Vous avez souligné le rôle des régions en matière de transfert de technologie : les centres régionaux d’innovation et de transfert de technologie (Critt) sont très importants dans ce cadre.

En matière immobilière, l’État n’intervient pas : ce sont les collectivités territoriales qui le font. Disposez-vous de chiffres s’agissant de l’immobilier d’entreprise ?

M. Michel Canévet. – Je félicite le rapporteur spécial pour sa présentation très claire. Je partage les observations de Philippe Dallier et Roger Karoutchi sur l’intérêt d’une décentralisation accrue de la compétence en matière de recherche. Néanmoins, il faut relativiser : le montant dédié à la recherche par les régions est de 750 millions d’euros, alors que l’effort public de recherche s’élève dans notre pays à près de 15 milliards d’euros. Il faut réfléchir à la dimension que l’on souhaite donner à l’éventuel élan de décentralisation : jusqu’à quel niveau et pour quelles compétences ?

Comment se passe la coordination entre les services de l’État – les délégations régionales à la recherche et à la technologie –, et les conseils régionaux ? Existe-t-il une instance de concertation au niveau national ?

M. Marc Laménie. – Je remercie également le rapporteur spécial. Je veux insister sur la complexité du dispositif. La mission Enseignement supérieur et recherche représente environ 30 milliards d’euros. Les départements veulent tous faire de la recherche – dans le mien, les Ardennes, nous venons d’inaugurer un campus. Mais nous avons du mal à nous y retrouver : les intervenants sont multiples – recteurs, présidents d’université, conseils régionaux, préfets de région, opérateurs de l’État –, tout comme les financements – contrats de plan, financements des départements et des intercommunalités... Il faudrait simplifier les choses !

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Pour Roger Karoutchi et Philippe Dallier, je sais que la région Île-de-France se plaint de la réduction de l’intervention de l’État. Mais elle est considérée comme une région très riche !

M. Philippe Dallier. – On nous le répète tous les jours !

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – La région a vu ses crédits diminuer : elle a en effet reçu moins d’aides de l’État et de l’Europe en raison de sa puissance financière. C’est certainement un argument d’équité, mais est-ce pour autant un argument valable s’agissant du développement de la recherche ? Je ne le crois pas.

Roger Karoutchi a évoqué tant l'enseignement supérieur que la recherche. Pour ma part, je pense au volet appliqué de la recherche. La recherche fondamentale, plus proche de l'enseignement supérieur, serait plutôt dévolue à l'État. Si je devais proposer une vision décentralisée de la matière, je confierais donc la recherche appliquée aux régions, et la recherche fondamentale et stratégique à l'État. Je suis prêt à travailler sur cette question avec Philippe Adnot.

Sur les différences entre régions, elles s'expliquent non seulement par le PIB des régions, mais aussi par les choix des exécutifs. Nous avons davantage de facilités à faire de la recherche en Île-de-France, car nous disposons de grands équipements et d'une attractivité forte. D'autres régions sont en pointe. Ainsi, 90 % des appareils téléphoniques d'une célèbre marque de smartphones utilisent une technologie (le SOI) qui a été conçue au Laboratoire d'électronique et de technologie de l'information du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à Grenoble.

Sur les contrats de plan État-régions, je n'ai aucune information.

Bernard Delcros, vous estimez que l'État doit garder des compétences en matière de recherche. Bien sûr !

Éric Bocquet, la fusion des régions a certainement freiné les régions dans leur volonté d'aller plus loin. Le pic de 2009 s'explique peut-être par le grand emprunt qui a suivi la crise financière.

S'agissant de l'instance de concertation, question soulevée par Michel Canevet, je m'étonne dans le rapport de l'absence d'une telle structure. Des initiatives sont prises par les régions ; pour l'instant, ces réunions sont ponctuelles. Espérons que la loi de programmation organise et encadre cette coordination. L'État ne peut pas se passer d'une concertation avec les régions.

Le problème soulevé par Marc Laménie est l'une des raisons pour laquelle nous avons engagé ce contrôle budgétaire. Nous ne savons plus qui fait quoi, qui finance quoi... Là encore, j'espère que la loi de programmation nous permettra d'avoir une meilleure visibilité.

La commission donne acte de la communication de M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Inspection du travail - Communication

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Monsieur le président, Monsieur le rapporteur général, Chers collègues, notre contrôle porte sur l'inspection du travail. Nous avons fait l'effort de présenter ce contrôle à deux voix, avec Sophie Taillé-Polian, mais avec des propositions communes, ce qui a impliqué la recherche d'un consensus.

L'inspection du travail a été créée à la fin du XIX^{ème} siècle. Elle connaît depuis plus de dix ans une série de réformes qui ont affecté tour à tour son champ d'intervention, ses moyens de sanction, ses structures et son recrutement. La dernière en date, lancée en juin 2019 par le gouvernement actuel, vise désormais son organisation territoriale.

Ces réformes interviennent dans un contexte marqué par l'émergence de nouvelles formes d'activité, à l'image du travail détaché, du développement de l'auto-entrepreneuriat ou

de l'apparition des travailleurs de plateforme. Elles s'inscrivent également dans le cadre d'une révision régulière du code du travail.

Je rappellerai, tout d'abord, quelques généralités.

Rattachée au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, l'inspection du travail est assurée par 3 535 agents dont 2 347 agents de contrôle proprement dits : inspecteurs et contrôleurs du travail. Le service de l'inspection du travail représente donc 35 % des effectifs de la mission « Travail et emploi », dont les dépenses de personnel s'élevaient à 611,1 millions d'euros en 2018.

Créée par décret en 2006, la direction générale du travail (DGT) constitue « l'autorité centrale » du système d'inspection du travail.

La compétence de l'inspection du travail s'étend à l'ensemble des entreprises du secteur privé. Elle inspecte également les anciens établissements publics, régies ou sociétés nationales (Pôle emploi, La Poste, SNCF, RFF, RATP). L'inspection du travail couvre, dans ces conditions, l'activité de 18,65 millions de salariés, dont 73 % relèvent du secteur tertiaire.

Les pouvoirs de l'inspection ont été renforcés ces dernières années, avec l'introduction de sanctions administratives financières dans certains domaines et l'extension des arrêts de travaux sur certains risques graves. Le panel de sanction est, de fait, assez large, de la simple lettre d'observation adressée à une entreprise à la suspension du contrat de travail, la saisine du juge ou l'amende. Le montant total des amendes dressées hors secteur du BTP s'est élevé à 4,6 millions d'euros en 2018.

279 600 interventions ont été menées en 2018, 216 420 suites étant données à celles-ci.

Le mode de fonctionnement de l'inspection du travail est encadré par l'Organisation internationale du travail. La France est en effet partie à la convention n° 81 de l'OIT, ratifiée en 1950. Elle est tenue de respecter, dans ces conditions, plusieurs principes : les agents de contrôle doivent bénéficier d'un certain nombre de garanties, en matière de stabilité d'emploi et d'indépendance et leur nombre doit être suffisant pour permettre l'exercice efficace des missions.

Parallèlement, le Conseil national de l'inspection du Travail (CNIT), créé par décret en 2007, a pour rôle de veiller à ce que les missions des agents de contrôle soient exercées dans les conditions définies par les conventions de l'Organisation internationale du travail.

Abordons maintenant les réformes engagées depuis 2006.

Un premier plan de modernisation de l'inspection du travail (PMDIT) a été déployé entre 2006 et 2010. Il a abouti notamment à la création de la direction générale du travail et la mise en place de sections regroupant plusieurs inspecteurs du travail (« sections renforts »). Il a été complété en 2009 par la création des DIRECCTE et la mise en place des pôles « travail ».

Engagée en 2012, la réforme « Ministère fort » a, quant à elle, débouché sur une nouvelle organisation territoriale du système d'inspection du travail. Elle est effective depuis janvier 2015 sur l'ensemble du territoire.

La réforme permet la mise en place d'unités de contrôle (UC) (226 en 2018), regroupant 8 à 12 agents de contrôle sur un territoire donné, placés sous l'autorité d'un responsable d'unité de contrôle (RUC). Chaque agent de contrôle est, au sein des UC, affecté à une section, qui correspond à une portion de territoire ou à un secteur (agriculture ou transports). Les UC sont rattachées au pôle travail (pôle T) de la DIRECCTE. Les UC sont coordonnées au niveau départemental au sein des unités départementales des DIRECCTE, au nombre de 101.

Les UC peuvent disposer d'une compétence infra-départementale (53 départements métropolitains disposent de plusieurs UC), départementale (44 départements disposent d'une seule UC) ou interdépartementale (par exemple l'UC des aéroports de Roissy et Orly et l'UC interdépartementale « couloir de la chimie » qui couvre les départements de l'Isère et du Rhône).

Les unités de contrôle peuvent également être de dimension régionale ou interrégionale. Il existe ainsi 18 unités régionales d'appui et de contrôle, principalement dédiées à la lutte contre le travail illégal (URACTI) et des réseaux régionaux sur les risques particuliers (BTP et amiante en Nouvelle Aquitaine, les transports en Bourgogne-Franche-Comté, le projet « Grands chantiers » en Ile de France).

La dernière réforme est en cours. La circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 prévoit que les services départementaux de la DIRECCTE soient placés sous l'autorité directe du préfet de département, en étant intégrés dans de nouvelles structures relevant des directions départementales de l'intérieur. Les services économiques seraient ainsi rassemblés avec les services dédiés à l'inclusion sociale afin d'éviter les effets de cloisonnement et de renforcer la complémentarité des actions menées à l'échelle du département.

La question de l'incidence de la disparition des unités départementales des DIRECCTE sur les unités de contrôle départementales ou infra-départementales de l'inspection du travail qui leur étaient rattachées se pose donc. La circulaire prévoit que la ligne hiérarchique actuelle soit néanmoins respectée en ce qui concerne l'inspection du travail, sans plus de précision. Aux termes de la convention n° 81 de l'OIT, les inspecteurs du travail bénéficient d'une indépendance statutaire. Ils ne peuvent, en principe, être placés sous l'autorité des préfets dans le cadre de l'exercice de leur mission de contrôle.

À cette réforme de l'organisation, s'est ajoutée une réforme en profondeur des emplois. Les inspections du travail dédiées au secteur agricole, au travail maritime et aux transports ont fusionné en 2008 avec l'inspection du travail proprement dite.

La réforme « Ministère fort » s'est, quant à elle, principalement traduite par la suppression progressive du corps des contrôleurs du travail et par leur fusion avec celle des inspecteurs du travail. Les contrôleurs et inspecteurs exerçaient dans les faits les mêmes tâches mais à une échelle différente : les inspecteurs contrôlant les entreprises de plus de 50 salariés, les contrôleurs intervenant en dessous de ce seuil. La fusion des corps de contrôleurs et d'inspecteurs est opérée par le biais d'une requalification des contrôleurs, invités à passer un concours interne.

Le ministère du travail avait indiqué que cette réforme n'aurait pas pour effet de réduire les effectifs de contrôle de l'inspection du travail. Les données de la direction générale du travail tendent à relativiser cette analyse : on constate en effet une diminution de près de

5 % du nombre d'agents de contrôle entre 2016 et 2018, qui passe de 2 459 à 2 347. Cette baisse reste très relative puisque les effectifs augmentent par rapport à 2013 avec 2 224 agents de contrôle et à 2012 avec 2 211 agents de contrôle. Elle a néanmoins pour conséquence un relèvement du nombre de salariés par agent de contrôle. Celui-ci atteignait 9 070 salariés par agent de contrôle en 2017. Le ministère du travail fixe désormais un objectif de 10 000 salariés par agent de contrôle à l'horizon 2022.

Ce taux placerait la France au-delà de la moyenne constatée en Europe. L'OIT ne fixe pas, cependant, de norme en la matière. Insistons d'ailleurs sur un point : il n'existe pas aujourd'hui de réclamation ou de plainte à l'OIT concernant l'inspection du travail française. L'OIT n'a, par ailleurs, jamais relevé, à ce jour, de « non-conformité » à la convention. À l'inverse, l'inspection du travail française constitue, même aux yeux de l'OIT, une référence pour le modèle d'inspection du travail dite « généraliste ».

Je n'ai pour ma part pas d'inquiétude sur la baisse du nombre d'agents de contrôle. Ce d'autant plus que l'ensemble de ces réformes vise à permettre à l'inspection du travail d'être plus efficace et de répondre à de nouveaux enjeux en matière de protection des salariés. Il s'agit ainsi de mieux répondre à l'évolution même de l'organisation des entreprises. L'éloignement du centre de décision du lieu où s'effectue la prestation de travail induit une nouvelle approche de l'action de l'inspection du travail, qui doit désormais mieux fonctionner en réseau et faciliter la coordination des sections.

Des priorités sont, par ailleurs, assignées à l'inspection du travail. Elles sont au nombre de quatre en 2019 : la lutte contre la fraude au détachement de travailleurs, le combat contre le travail illégal, l'action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et la promotion de la sécurité et de la santé au travail.

C'est dans ce contexte que notre rapport formule une série de recommandations s'articulant autour de trois axes : adapter l'organisation de l'inspection du travail, afin, notamment, de tenir compte des disparités régionales, développer une véritable gestion des ressources humaines et mettre en œuvre une véritable méthode de travail afin de rendre efficaces ces réformes.

Mais je vais désormais laisser la parole à Sophie Taillé-Polian pour vous détailler nos observations.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Nous avons mené je crois un travail approfondi pour comprendre la réalité du travail des inspecteurs au regard des réformes de ces dernières années. Nos avis divergent sur l'orientation qui doit être prise en termes de nombre de postes. L'objectif assumé du ministère du travail est de les baisser mais je ne le partage pas, car je considère que la protection des salariés au regard des conditions de travail nécessite une présence de l'inspection du travail plus forte sur certains territoires.

Nous avons cependant développé seize recommandations communes autour de ces trois axes.

Le premier axe de travail concerne l'organisation de l'inspection du travail.

Sans remettre en cause le bien-fondé de la revalorisation des tâches opérée, nous sommes d'accord pour constater que la requalification des contrôleurs du travail en

inspecteurs du travail a pu contribuer à une certaine désorganisation des services d'inspection durant les périodes de formation des futurs inspecteurs.

C'est particulièrement le cas dans les services de renseignements. Avant la réforme « Ministère fort », le service des renseignements était principalement assumé par des contrôleurs du travail, ayant bénéficié d'une formation initiale importante en droit du travail. La requalification a conduit à privilégier le recrutement de secrétaires administratifs (catégorie B de la fonction publique) pour assurer le service public de renseignement, sans pour autant qu'ils ne soient réellement formés. La fonction de filtre du service de renseignement n'est aujourd'hui plus aussi optimale et peut conduire à alourdir la charge des inspecteurs du travail. Rappelons que 842 000 demandes de renseignement en droit du travail ont été traitées en 2018, dont les deux tiers par téléphone.

Nous relevons par ailleurs, que le nombre de chargés de renseignements est en baisse constante depuis 2009. Or, l'expérience du service de renseignements doit abonder le projet de code du travail numérique porté par le ministère du travail en cernant les attentes des salariés et les questions récurrentes. Nous avons d'ailleurs, au cours de certaines auditions, pu remarquer qu'il arrivait, à certains endroits ou à certains moments, que le service de renseignements ne soit pas assuré. Nous souhaitons donc que soient renforcés les services de renseignements en développant la formation des agents qui y sont affectés.

Nous nous interrogeons également sur les vacances de poste constatées au sein de l'inspection du travail.

Il existe aujourd'hui 215 postes non pourvus au sein du corps de l'inspection du travail, dont 136 en section d'inspection. Le cas de la DIRECCTE Île-de-France est éloquent. La région dispose de 423 sections d'inspection. Pour occuper celles-ci, la DIRECCTE ne peut s'appuyer que sur 358 agents de contrôle, soit un taux d'occupation de moins de 85 %. Il convient de relever que sont comptabilisés parmi les 358 agents de contrôle, les inspecteurs du travail actuellement en formation. Compte-tenu des vacances de poste, la région Île-de-France dépasse largement l'objectif de 10 000 salariés par agent de contrôle défendu par le ministère. Elle atteint, en effet, 11 347 salariés par agent de contrôle. Dans ces conditions, nous souhaitons que soit repensée l'organisation territoriale de l'inspection du travail afin d'équilibrer la charge pesant sur les sections. L'objectif national de 10 000 salariés par agent de contrôle doit tenir compte des disparités territoriales et les lauréats du concours doivent être, en priorité, affectés dans les sections vacantes. D'ailleurs ces disparités peuvent recouvrir deux types de situations. Il y a la France des métropoles où il existe un tissu économique très dense et donc beaucoup de sièges sociaux, ce qui implique pour les inspecteurs du travail des tâches administratives supplémentaires. Mais aussi, les territoires ruraux, où l'on constate parfois que des sections entières sont vacantes.

S'agissant des missions de l'inspection du travail, nous souhaitons que l'accent mis sur les priorités nationales soit accompagné de moyens tant matériels que juridiques. La Cour des comptes a relevé en février dernier que les corps de contrôle ne disposaient pas encore totalement des outils leur permettant de cibler leurs recherches et de partager les fichiers pertinents. Elle note, par ailleurs, que les sanctions prononcées au niveau pénal sont peu nombreuses et peu dissuasives.

Nous partageons ce constat. L'absence de suites juridiques fragilise clairement la qualité des contrôles, leur efficacité et donc l'implication des agents de contrôle. Par-delà, elle remet en cause les intentions des promoteurs des réformes entreprises depuis près de dix ans.

Elle peut également éclairer le malaise social constaté au sein du service de l'inspection du travail. Un rapprochement du service de l'inspection du travail avec les parquets afin de garantir un suivi de son action nous paraît donc indispensable.

S'agissant des moyens, nous serons particulièrement vigilants quant à l'application de la circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale. Celle-ci ne saurait déboucher sur une mutualisation des moyens au sein des nouvelles unités départementales au détriment de l'action des inspecteurs du travail.

Le cas du parc automobile de l'inspection du travail est notamment crucial. Il ne saurait être mis en commun avec celui des autres services économiques et sociaux rassemblés sous l'autorité du préfet de département, sous peine de brider la capacité d'intervention des agents de contrôle. Le ministère du travail nous a assuré que des mesures seraient prises en ce sens et nous y serons attentifs. Il nous semblerait d'ailleurs opportun d'associer les agents de contrôle à la mise en place de cette nouvelle organisation territoriale

Dans un deuxième temps, nous avons souhaité insister sur la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines. La réforme « Ministère fort », en fusionnant les corps d'inspecteurs et de contrôleurs du travail n'a pas réglé, loin s'en faut, la question du déroulement des carrières. Rappelons que 2019 correspond à la dernière année du plan de requalification. Or, la question des contrôleurs ne souhaitant pas devenir inspecteur du travail ou ne réussissant pas l'examen est désormais posée. 400 contrôleurs seraient encore dans les effectifs en 2022 sur la base des départs prévisibles. Une négociation sur l'avenir des contrôleurs a été engagée par la direction des ressources humaines sans qu'aucune des pistes envisagées qu'il s'agisse de la promotion du reliquat, de la poursuite du plan de transformation de l'emploi ou de l'évolution vers la carrière administrative n'aboutisse réellement.

Il existe un risque de susciter une forme de démotivation chez les agents concernés et, par conséquent, un affaiblissement de l'activité de contrôle. Nous souhaitons donc que soient rapidement trouvées des solutions pragmatiques pour maintenir l'implication des contrôleurs du travail au sein du service de l'inspection du travail et mettre en place un plan d'accompagnement de l'extinction de cette catégorie d'emploi.

Le plan de requalification n'a, par ailleurs, réglé en rien la question de la crise des vocations au sein de l'inspection du travail. La DGT nous a confirmé la baisse d'attractivité du concours d'inspecteur. Cette crise des vocations s'inscrit, par ailleurs, dans un contexte marqué par l'extinction progressive du corps des contrôleurs du travail, qui représentaient jusqu'alors un vivier important de recrutement. 934 personnes étaient ainsi inscrites au concours externe 2019 d'inspecteur du travail pour 39 postes ouverts contre 2 129 en 2013 là encore pour 39 postes ouverts. Nous ne voudrions pas assister à un affaiblissement des qualifications des futurs inspecteurs, d'où l'importance de retravailler sur l'attractivité de ce métier. Nous notons, en outre, que 20 % environ des inspecteurs du travail sont affectés en dehors du pôle travail des DIRECCTE, essentiellement au sein du pôle Entreprises, Emploi et Économie (pôle 3E), sur des fonctions « emploi » et « formation professionnelle ». De son côté, l'IGAS avait relevé en 2016 la faiblesse des fonctions « ressources humaines » au sein des DIRECCTE, ce qui fragilise notamment la détection des potentiels.

Nous souhaitons que soit rapidement mise en place une véritable réponse à cette crise des vocations, en valorisant la carrière, en ouvrant son recrutement et en dotant l'Institut

national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), en charge de cette formation, de moyens suffisants pour la formation continue des agents.

Un audit interne est actuellement en cours, nous souhaitons qu'il débouche rapidement sur des solutions. La valorisation de la carrière ne doit pas, dans le même temps, occulter la nécessité de combler des postes, dans les départements ruraux notamment. Il apparaît indispensable que les lauréats du concours de l'inspection du travail soient affectés prioritairement dans les territoires où sont constatées des vacances de postes.

Enfin, nous avons été très marqués au cours de nos auditions par le climat de défiance entre le ministère du travail et l'inspection du travail. Il existe un malaise social évident, qui se retrouve dans le refus de certains inspecteurs et contrôleurs d'utiliser les outils informatiques pour renseigner leur activité, afin de protester contre des réformes menées, d'après eux, sans concertation.

Ces difficultés s'inscrivent de surcroît dans un contexte marqué par une série de suicides et tentatives de suicides qui ont affecté l'inspection du travail. Depuis 2017, cinq suicides et 10 tentatives sont à déplorer. Nous estimons que toute nouvelle réforme doit nécessairement être accompagnée d'un effort d'association des agents de contrôle de la part de la direction générale du travail afin de restaurer un dialogue social constructif. Il s'agit également de rassurer des agents de contrôle qui peuvent sembler pris dans des injonctions paradoxales entre la nécessaire atteinte des objectifs nationaux et la réduction constatée des effectifs. Nous avons relevé les grandes difficultés des inspecteurs du travail pour exercer leurs missions sur le territoire et dans les entreprises, parfois même d'ordre physique. Le ministère doit davantage les entendre.

Venons-en à notre troisième axe de réflexion. Les auditions que nous avons pu mener et la participation à une mission de contrôle ont enfin permis de mettre en lumière des problèmes de méthode, qui obèrent directement la pertinence des réformes menées.

Deux problèmes ont été soulignés lors de nos entretiens. Le premier concerne l'absence de méthodologie s'agissant de la mise en œuvre de la réforme « Ministère fort », censée déboucher sur un renforcement des contrôles en équipe et la mise en place de plans d'actions au niveau local.

Plus problématique encore, la fixation d'objectifs chiffrés n'est pas sans susciter des interrogations. Celle-ci ne doit pas déboucher sur une vision quantitative de l'activité de l'inspection du travail. Nous avons ainsi pris connaissance d'une note de la direction générale du travail assimilant une visite d'inspection sans acte de contrôle à une intervention, quand bien même celle-ci ne débouche pas sur le constat d'une quelconque infraction.

Il ne faudrait pas, par ailleurs, que ces indicateurs empêchent les inspecteurs du travail d'exercer leur droit et leur devoir d'initiative.

La remontée de ces chiffres passe, en outre, par l'utilisation d'un logiciel, Wiki'T, qui peine à trouver sa vitesse de croisière. Un rapport remis au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail du ministère du travail en septembre 2015, soit un mois avant sa mise en service, faisait déjà état d'importants problèmes d'ergonomie. Cet outil est considéré comme complexe et peu intuitif par une large partie des agents de contrôle.

Son déploiement n'aurait, par ailleurs, pas été accompagné d'une formation adaptée. En dépit d'une amélioration du logiciel en 2017, il persiste ainsi une sous-utilisation estimée à 40 %. De nouveaux développements de l'application devraient intervenir dans les prochains mois d'après la direction générale du travail, le dispositif devant être pleinement opérationnel à l'horizon 2022.

Au regard de ces éléments, nous nous interrogeons sur l'efficacité de la dépense publique. La mise en place du logiciel avait déjà été marquée par d'importants retards. Le projet est ainsi passé d'une durée prévisionnelle de réalisation de 36 mois à 60 mois pour un coût de 12,4 millions d'euros.

Nous souhaitons aujourd'hui que ces évolutions permettent une utilisation plus aisée du logiciel afin que celui-ci éclaire au mieux la réalité de l'activité de l'inspection du travail. Un véritable mode d'emploi du logiciel doit par ailleurs être proposé afin qu'il reflète le plus fidèlement possible la réalité de l'activité de contrôle.

Plus largement, nous nous interrogeons sur les changements réguliers d'indicateurs de performance concernant l'inspection du travail dans les documents budgétaires transmis au Parlement. Ces indicateurs ne sont d'ailleurs pas renseignés dans le rapport annuel de performances pour 2018. Dans ces conditions, nous préconisons leur suppression. Ils ne sont pas suffisants pour mesurer la performance de l'inspection du travail.

Nous rappelons ainsi que l'exploitation statistique des interventions ne doit pas se faire au détriment d'un travail de prévention, forcément moins visible. Il s'agit aussi de valoriser l'activité de conseil de l'inspection du travail auprès des entreprises.

Pour conclure, je rappellerai, comme l'a indiqué Emmanuel Capus, que l'OIT considère l'inspection du travail française comme un modèle à suivre et, j'ajoute, à conserver. Nos recommandations visent à permettre à ce corps de garder cette image tout en facilitant son adaptation aux nouveaux enjeux du droit du travail et de la protection des salariés

Je vous remercie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous parlez d'outils informatiques peu ergonomiques... Est-ce qu'un inspecteur du travail qui se rend sur un chantier, où les personnels sont assez mouvants, a les moyens de savoir si les salariés sont déclarés, par exemple *via* une application ? Parfois les outils paraissent désuets.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Ils ont des moyens de contrôle auprès des entreprises, et la possibilité de demander aux personnes sur place de décliner leur identité avec demande de documents à l'appui. Nous avons assisté à des contrôles de ce type, lorsque nous avons accompagné une équipe d'inspecteurs à l'occasion d'une mission de contrôle sur le site d'un festival de musique en région parisienne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mais un salarié n'aura pas forcément ces documents sur lui...

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Il y a pour cela la carte BTP... On a même vu une entreprise ayant donné à chacun de ses salariés un bordereau attestant du caractère déclaré de leur travail.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela paraît un peu désuet... Ma question portait sur le point de savoir si les inspecteurs ne disposaient pas d'une application informatique pour procéder à ces vérifications. En France, nous sommes souvent très en retard sur ces sujets.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Non les inspecteurs du travail n'ont pas les moyens de vérifier l'authenticité de ces documents *in situ*.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Quoique les inspecteurs n'aient pas toujours les moyens de procéder aux vérifications nécessaires, on constate d'expérience qu'en face de l'autorité de la figure de l'inspecteur du travail, les personnes interrogées font preuve de bonne foi.

M. Éric Bocquet. – Concernant les travailleurs détachés, la législation a évolué. Il y a des avancées réelles, notamment sur la responsabilité des donneurs d'ordres. Les effectifs de l'inspection du travail sont certes revenus à leur niveau de 2012, mais dans le même temps on est passé de trois cent mille à cinq cent mille détachement déclarés, auxquels s'ajoutent tous ceux non déclarés. Ces avancées posent toutefois la question des moyens, notamment pour le contrôle des détachements de courte durée, la durée moyenne étant je crois de quarante-sept jours en France.

M. Philippe Dallier. – Ma question porte également sur les moyens. Dispose-t-on d'un tableau avec la répartition des agents par région ou par département ? Il semble qu'il y ait de fortes disparités territoriales. En outre, a-t-on des points de comparaisons européens en termes d'effectifs par rapport au seuil de 10 000 salariés par agent ?

Mme Sylvie Vermeillet. – J'aimerais savoir quelle est l'évolution de la charge de travail des inspecteurs. S'alourdit-elle ? Peut-on également caractériser la nature des demandes et des plaintes ? Ont-elles pour effet de transformer la nature du métier d'inspecteur du travail ?

M. Patrice Joly. – Merci pour cette présentation très intéressante. Dans la continuité de la précédente question, avez-vous connaissance de l'évolution du nombre des infractions, de leur nature, ainsi que de la part du travail illégal parmi celles-ci ? Peut-on par ailleurs constater un lien entre les effectifs sur un territoire donné et l'activité relevée ? Enfin, qu'en est-il de l'analyse des données ? Y a-t-il un travail des données numériques s'appuyant sur des *process* d'intelligence artificielle, ou bien des pistes de réflexion en ce sens ?

M. Marc Laménie. – Merci à nos deux collègues d'avoir abordé ce sujet, que l'on connaît mal. J'aurais quelques interrogations sur le domaine d'intervention des inspecteurs du travail. Interviennent-ils dans nos trois fonctions publiques ?

Avec certains collègues, notamment Alain Milon, nous avons pu travailler il y a quelques années sur la question du mal-être au travail. Ce sujet semble déterminant pour expliquer la perte d'attractivité du métier d'inspecteurs du travail, leurs missions étant difficiles à tout point de vue.

M. Jean-Claude Requier. – Merci pour ce très bon rapport, nous connaissons en effet mal l'inspection du travail. Nous faisons face à des visions très positives ou à l'inverse, très négatives sur celle-ci, la vérité se trouvant sans doute entre les deux. C'est vrai que la mission des inspecteurs est très difficile.

La transformation des postes de contrôleurs en postes d'inspecteurs avait été initiée par Michel Sapin, et reprise par François Rebsamen. Comment expliquez-vous la transformation du poste de contrôleur en inspecteur ? Cela vise-t-il à améliorer les carrières internes ?

M. Michel Canévet. – Je félicite les rapporteurs spéciaux pour leur travail. Les chefs d'entreprises ont en effet une appréhension controversée du travail des inspecteurs du travail. Ils appellent à un meilleur contrôle du travail détaché mais ont parfois le sentiment d'être « harcelés » par les inspecteurs.

Je suis intéressé également par la question de la répartition territoriale. Certaines régions sont-elles particulièrement en tension ? En outre, quels sont les principaux secteurs faisant l'objet d'observations particulières, hormis le BTP ?

Les inspecteurs du travail ont-ils accès à la base des déclarations sociales nominatives ? Il semble en effet difficile de travailler sans être doté d'un minimum d'outil d'aide à la décision. On ne voit pas pourquoi le ministère du travail serait en retard sur ce sujet...

M. Thierry Carcenac. – Merci pour ce rapport. Dans un autre secteur, celui des contrôles fiscaux, nous avons constaté de fortes disparités territoriales quant aux moyens consacrés. La difficulté est donc de parvenir à une meilleure répartition.

J'aimerais aborder deux autres sujets.

D'abord, quelles sont les relations de coordination de l'inspection du travail avec l'administration des douanes ou avec la DGCCRF ?

Ensuite, vous avez évoqué la circulaire de juin 2019 sur la restructuration de l'organisation au niveau départemental. Quelle seront les incidences de cette évolution pour ce qui concerne l'indépendance vis-à-vis du préfet ? Cela n'aura-t-il pas en outre pour effet de supprimer des agents ?

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Sur la question de Philippe Dallier, nous avons un tableau de répartition par région en page 20 de notre rapport. Une zone comme celle de Paris, qui compte de nombreux sièges sociaux et donc de nombreux salariés, est par exemple en déficit d'inspecteurs du travail. Dans certains territoires ruraux, la difficulté consiste à trouver suffisamment d'inspecteurs acceptant d'y travailler.

Concernant les moyens européens, les informations figurent à la page 32 de notre rapport. En dépassant les 10 000 salariés, nous serions au-dessus de la moyenne européenne. Des pays comme la Bulgarie, la Finlande, le Luxembourg, la Pologne, la Roumanie comptent entre 7 000 et 8 000 salariés par inspecteur. La France est jusqu'à maintenant au niveau de l'Espagne, de la Grèce et de la Slovaquie, entre 8 500 et 9 500, tandis que le Portugal et la Belgique atteignent 11 900 à 19 000 salariés par inspecteur.

Cela répond aussi à la question de Michel Canévet.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Pour compléter, il faut, au-delà des indicateurs, se montrer attentif à la réalité des territoires. La présence de nombreux sièges sociaux en Île-de-France, impliquant des tâches d'autorité administratives s'avérant particulièrement chronophages. Se pose également la question, dans les territoires

ruraux, du nombre de kilomètres que les inspecteurs doivent parcourir pour effectuer leur travail. Ainsi, si ratio il doit y avoir, celui-ci ne saurait constituer une ligne de conduite ferme.

En tout état de cause, on assiste en France à une diminution de ce ratio, alors même que le droit du travail se complexifie, que les questions de santé au travail et de prévention sont de plus en plus prégnantes, et que l'inspection du travail se voit confier de nouvelles missions, concernant par exemple l'égalité femmes-hommes.

Les comparaisons européennes sont en outre délicates dans la mesure où le périmètre des missions peut différer d'un pays à l'autre. Les inspecteurs du travail français se voient confier un nombre relativement important de missions.

J'enchaîne sur la question du nombre d'infractions constatées. À cause de ce logiciel qui n'est techniquement pas à la hauteur et est en outre souvent mal renseigné, nous avons du mal à obtenir des statistiques fiables et donc à suivre l'évolution du nombre des infractions. La nature des problèmes, depuis plusieurs années, est la même, la problématique spécifique du travail détaché mise à part.

S'agissant des objectifs du ministère, vous trouverez des éléments chiffrés page 25 de notre rapport. Se pose cependant la question de la capacité à répondre aux injonctions du ministère sur ces priorités.

En ce qui concerne la circulaire du 12 juin 2019, les inspecteurs du travail ne relèvent que de l'autorité du ministère du travail au niveau national et non des préfets ou de pouvoirs locaux, ce qui pourrait en théorie induire des biais dans la conduite de leur travail et affecter leur indépendance.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Pour compléter sur la répartition territoriale des types d'infractions, il existe des indicateurs mais ceux-ci sont mal renseignés. On observe au sein l'inspection du travail une forme de culture « anti-hiérarchie » : le fait pour les inspecteurs de devoir remplir des indicateurs est parfois vécu comme une perte d'indépendance. Nous disposons tout de même de données. Celles-ci indiquent que le nombre de procès-verbaux ont concerné le travail détaché s'est élevé à 163 en 2016 et à 166 en 2017 et en 2018, soit une certaine stabilité sur les dernières années.

Sur l'évolution des tâches menées par les inspecteurs, une bonne partie, estimée entre 35 % et 50 % varie selon les priorités du moment. Aujourd'hui, les priorités sont la lutte contre les inégalités hommes-femmes, la lutte contre le travail détaché et le travail illégal et la promotion de la santé et de la sécurité au travail, notamment concernant les risques de chutes en hauteur.

Je partage le constat selon lequel la profession d'inspecteur du travail est difficile. Dans le cadre du contrôle mené dans le secteur de l'évènementiel auquel nous avons pu assister, nous avons pu constater que les salariés, par ailleurs soumis à une pression énorme, recevaient très mal les inspecteurs du travail. Ce climat peut contribuer à expliquer les suicides à déplorer parmi les inspecteurs du travail.

Malgré ces difficultés, on peut néanmoins saluer un vrai professionnalisme des inspecteurs du travail. Leurs profils sont en outre extrêmement variés : nous avons par exemple rencontré, lors de cette mission de contrôle, un ancien sous-marinier, un ancien délégué syndical...

Le corps des contrôleurs a été supprimé car ces derniers sont venus à accomplir quasiment les mêmes missions que les inspecteurs selon la taille des entreprises contrôlées, ce qui constituait une spécificité française. Cette réforme a eu un coût puisque les contrôleurs étaient des fonctionnaires de catégorie B tandis que les inspecteurs sont des agents de catégorie A. L'inconvénient de cette mesure réside dans le fait que les contrôleurs remplissaient la tâche de renseignement juridique auprès des entreprises ou des salariés. Aujourd'hui, cette tâche incombe aux secrétaires administratifs, qui ne sont pas spécialistes du droit du travail, ce qui pose d'autant plus problème que celui-ci s'est complexifié ces dernières années.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Concernant la coordination, nous avons appris qu'un travail conjoint était par exemple mené avec l'administration des douanes sur les aéroports.

Je voudrais ajouter que la conclusion de la Cour des comptes était effectivement qu'une meilleure interconnexion entre les bases de données était nécessaire.

Sur la suppression des contrôleurs du travail, j'ajoute que celle-ci visait également à créer des collectifs de travail pour insuffler un esprit d'équipe au sein des services de l'inspection du travail. Cela est louable, mais entraîne des risques de déstabilisation si cela provoque des suppressions de postes et une hausse de la quantité de travail des agents.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – S'agissant de la circulaire du 12 juin 2019, on nous a expliqué que la ligne hiérarchique actuelle ne changerait pas. L'inspection du travail conserverait ainsi son indépendance vis-à-vis du préfet.

M. Marc Laménie. – Et sur le champ d'action de l'inspection du travail ? Nos fonctions publiques sont-elles concernées ?

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Oui, mais s'agissant des trois fonctions publiques, l'inspection du travail est uniquement compétente concernant les conditions de travail.

La commission autorise la publication de la communication de M. Emmanuel Capus et de Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sous la forme d'un rapport d'information.

Désignation d'un rapporteur

M. Jean Pierre Vogel est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 710 (2018-2019) visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI^e siècle, présentée par MM. Patrick Kanner, Thierry Carcenac, Claude Raynal, Vincent Éblé et plusieurs de leurs collègues.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 24 septembre 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Sécurité des maires dans l'exercice de leur mandat - Audition de M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Mercredi 25 septembre 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Désignation de rapporteurs

M. Philippe Bas, président. – Sur la proposition de loi n° 711 (2017-2018), présentée par Mme Pascale Bories et plusieurs de ses collègues tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties et les sanctions à l'encontre de leurs organisateurs, je vous propose de désigner rapporteur notre collègue Henri Leroy.

Mme Nathalie Delattre. – L'auteure de la proposition de loi sait mon intérêt pour le texte : nous rencontrons, dans le département des Landes, des problèmes graves et réguliers avec les rave-parties. La proposition de loi prévoit de relever le seuil de déclenchement de l'autorisation préfectorale. Nous examinerons prochainement le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui s'intéresse notamment aux pouvoirs de police des maires : un amendement est-il prévu à ce texte par l'auteure de la proposition de loi ?

M. Philippe Bas, président. – Ce pourrait effectivement être intéressant, sous réserve de sa recevabilité. Un autre texte à venir pourrait sinon également se prêter à un tel amendement.

La commission désigne M. Henri Leroy rapporteur sur la proposition de loi n° 711 (2017-2018) présentée par Mme Pascale Bories et plusieurs de ses collègues tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties et les sanctions à l'encontre de leurs organisateurs.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose de désigner notre collègue Catherine Troendlé rapporteur sur la proposition de loi n° 331 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, et notre collègue Mathieu Darnaud sur la proposition de loi n° 495 (2018-2019), présentée par Mme Chantal Deseyne et plusieurs de ses collègues, tendant à réduire le nombre de sièges à pourvoir au sein des conseils

municipaux des communes de moins de 500 habitants en raison d'un nombre insuffisant de sièges pourvus à la suite d'un deuxième tour de scrutin municipal. Cette seconde nomination nous permettra d'assurer un lien utile entre la proposition de loi et le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dont Mathieu Darnaud est co-rapporteur.

La commission désigne Mme Catherine Troendlé rapporteur sur la proposition de loi n° 331 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer le statut de citoyen sauveur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, et M. Mathieu Darnaud rapporteur sur la proposition de loi n° 495 (2018-2019), présentée par Mme Chantal Deseyne et plusieurs de ses collègues, tendant à réduire le nombre de sièges à pourvoir au sein des conseils municipaux des communes de moins de 500 habitants en raison d'un nombre insuffisant de sièges pourvus à la suite d'un deuxième tour de scrutin municipal.

M. Éric Kerrouche. – Je vous ai adressé, monsieur le président, un courrier pour obtenir les données brutes de l'enquête lancée à votre initiative après le décès tragique du maire de Signes. J'aimerais également connaître les modalités de mise en œuvre de la procédure permettant de déposer un questionnaire sur la plateforme du Sénat.

M. Philippe Bas, président. – Les données de l'enquête, en cours de traitement, seront bien entendu disponibles. Nous souhaitons utiliser les réponses obtenues au questionnaire pour formuler des propositions dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Je me renseignerai, pour vous répondre précisément, sur les modalités d'utilisation de la plateforme du Sénat. Nous avons utilisé la même méthode que celle de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Notre questionnaire a obtenu, pour votre complète information, 3 812 réponses. Nous avons dû faire appel à l'Association des maires de France (AMF) afin de nous assurer que tous les maires de France en seraient bien destinataires.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – La commission pourrait donc user de cette possibilité sur d'autres sujets. S'agissant du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, devons-nous comprendre de votre intervention que la commission fera preuve d'une plus grande souplesse sur l'application de l'article 45 de la Constitution ?

M. Philippe Bas, président. – Le texte comporte déjà des dispositions relatives aux pouvoirs de police des maires, intégrées par lettre rectificative du Gouvernement, et à leur protection fonctionnelle ; des amendements sur le sujet ne seraient donc pas dépourvus de lien. Pour autant, les mesures envisageables ne ressortent pas toutes du domaine législatif.

Proposition de loi tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les auteurs de la proposition de loi tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi souhaitent apporter une réponse plus efficace et plus ferme à deux types d'infractions qui se multiplient à un rythme préoccupant : les violences,

les menaces et les dégradations dirigées contre des boucheries ou des abattoirs au nom de la défense de la cause animale et les entraves à la chasse qui se produisent régulièrement dans nos forêts domaniales.

Ces actions violentes sont le fait d'éléments extrémistes, issus de groupes qualifiés d'animalistes, d'antispécistes ou de végétariens, apparus dès les années 1980, mais dont les activités ont pris de l'ampleur dans les années 2000. Au cours de la seule année 2018, la Confédération française de la boucherie, boucherie-charcuterie, traiteurs a recensé une cinquantaine d'attaques, qui ont pris des formes diverses : vitrines brisées, murs tagués, faux sang répandu dans la boutique, bouchers ou clients menacés ou insultés. Certains événements auraient pu avoir des conséquences dramatiques. Je pense en particulier à l'incendie volontaire, en septembre 2018, d'un abattoir dans le département de l'Ain qui a mis au chômage technique les quatre-vingts salariés de l'entreprise ou, plus récemment, à l'incendie d'un poulailler dans l'Orne. J'ajoute qu'une militante végétarienne a été condamnée, en mars 2018, à sept mois de prison avec sursis pour apologie du terrorisme ; elle s'était réjouie, sur les réseaux sociaux, de la mort d'un boucher lors de l'attentat de Trèbes.

Dans les forêts de Chambord et de Compiègne notamment, des permanences de chasseurs ont été saccagées et des interventions dangereuses pour les cavaliers se sont produites dans le but de perturber des activités de chasse à courre. La chasse reste un loisir apprécié par un grand nombre de nos concitoyens, puisque l'on compte, en France, plus de 1,1 million de détenteurs d'un permis de chasse. Les entraves à la chasse sont réprimées par une simple contravention de cinquième classe – 1 500 euros d'amende au maximum – prévue par le code de l'environnement, ce qui n'est manifestement plus assez dissuasif.

Dans notre République, toutes les opinions peuvent bien entendu s'exprimer et être défendues : les militants animalistes ont parfaitement le droit de s'opposer à la consommation de viande, à la chasse, à la corrida ou à la présence d'animaux sauvages dans les cirques, mais leur combat doit demeurer sur le terrain des idées. Dans un État de droit, nul ne saurait imposer ses opinions par la violence ou l'intimidation.

Même si nos concitoyens sont de plus en plus sensibles à la cause animale, la grande majorité d'entre eux demeurent attachés à nos traditions alimentaires et à la pratique d'activités de loisir comme la chasse. Quoique très actifs et visibles, les groupes animalistes demeurent minoritaires.

Face à la multiplication de ces incidents, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets de région de prendre contact avec les représentants des professions concernées pour des échanges réguliers et pour leur fournir une protection, si nécessaire. Des consignes ont également été données pour renforcer la protection autour des commerces de viande. La Chancellerie a, de son côté, donné instruction aux procureurs de faire preuve de la plus grande fermeté contre ceux qui attaquent des boucheries ou qui s'introduisent dans les élevages.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent cependant aller plus loin en modifiant l'article 431-1 du code pénal pour renforcer notre arsenal législatif. Cet article punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait d'entraver par des menaces l'exercice de la liberté d'expression, d'association, de réunion, de manifestation ou l'exercice de la liberté du travail. Il punit des mêmes peines les entraves au bon déroulement des débats d'une assemblée parlementaire ou d'une collectivité territoriale. Les peines encourues sont alourdies – trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende – lorsque l'entrave a pris la forme de coups, de violences, de voies de fait, de destructions ou de dégradations.

La proposition de loi apporte deux modifications à cet article, afin d'en élargir le champ d'application. Tout d'abord, il est précisé que l'entrave peut être réalisée par tous moyens, de manière à pouvoir sanctionner toutes les entraves, quelle qu'en soit la forme. Par ailleurs, est puni le fait d'empêcher la tenue de tout événement ou l'exercice de toute activité autorisée par la loi, ce qui ouvre un champ d'application potentiellement très large.

Le texte avait déjà été inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée en décembre 2018, mais en avait été retiré afin de tenir compte du contexte politique créé par la mobilisation des « gilets jaunes ». Son examen aurait, en effet, pu être perçu comme une initiative dirigée contre ce mouvement social, alors qu'il poursuit un tout autre objectif.

Le Gouvernement a fait part de son intérêt pour cette proposition de loi à l'occasion de l'examen du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité. Répondant à un amendement de notre collègue Jean-Noël Cardoux créant un délit d'entrave à la chasse, la ministre Emmanuelle Wargon a souhaité une inscription rapide de la proposition de loi à l'ordre du jour des assemblées, afin que la question de la chasse puisse être abordée dans un cadre plus large et de manière transversale.

Sur le fond, je suis en accord avec le message politique qu'exprime cette proposition de loi. Sur le plan juridique, j'ai entendu les critiques adressées au texte au regard du principe constitutionnel de clarté et de précision de la loi pénale. En élargissant le champ d'application de l'article 431-1 du code pénal, la proposition de loi emploie des formulations qui peuvent paraître excessivement floues et l'exposent à un risque d'inconstitutionnalité. Je vous proposerai donc un amendement afin de préciser le *modus operandi* du délit d'entrave.

Cette proposition de loi répond à une véritable attente de nos concitoyens, de plus en plus exaspérés par certains comportements peu respectueux de notre pacte républicain, et renoue avec le principe énoncé à l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché ».

M. Philippe Bas, président. – La multiplication des actes d'agression et des intrusions commis par des militants hostiles à la consommation de viande ou souhaitant attirer l'attention sur la condition animale représente un problème réel et sérieux. Il n'est pas acceptable d'exprimer violemment ses opinions dans un État de droit. Néanmoins, nous ne pouvons créer, dans notre droit pénal, une incrimination imprécise, car, alors, la sanction afférente serait imprévisible.

M. Loïc Hervé. – Je remercie le rapporteur pour son exposé. La proposition de loi pose, à mon sens, question au regard du respect des libertés publiques. Le dispositif envisagé, extrêmement général, est-il constitutionnel ? La sanction, qui pourrait s'appliquer à des phénomènes très divers, est-elle bien proportionnée ? Le droit positif ne répond-il pas, par ailleurs, déjà au problème posé par les violences et les dégradations dans le cadre, ou non, d'une entrave ? Je m'interroge également sur la rédaction choisie : en effet, il n'existe, en droit, que des activités interdites ; la notion d'activité autorisée n'a donc aucun sens. Je vous invite, mes chers collègues, à faire preuve de prudence sur ce texte dans sa rédaction actuelle.

M. Philippe Bas, président. – En réalité, le droit pénal ne répond pas intégralement au sujet qui préoccupe les auteurs de la proposition de loi.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie également le rapporteur. Ce texte, dont l'article unique et le titre apparaissent particulièrement flous, a, en fait, comme seul objectif d'empêcher tout mouvement spontané de citoyens et de désobéissance civique. Souvenez-vous des suffragettes, pensez à la grève des jeunes en faveur du climat : de telles actions seront-elles désormais interdites ? Je pense aussi à l'action pacifique du mouvement Extinction Rebellion sur le pont de Sully, à Notre-Dame-des-Landes et à Bures... Jusqu'où ira la répression ? J'interroge enfin sur le véhicule juridique choisi – l'article 431-1 du code pénal – qui sanctionne les entraves.

M. François Grosdidier. – Je ne partage pas l'opinion d'Esther Benbassa, mais j'arrive à une conclusion identique : je ne voterai pas la proposition de loi. Il est exact que l'expression violente des oppositions se généralise, mais il faut modifier le droit commun sans viser les seuls adversaires de la chasse. Notre débat me rappelle celui sur les faucheurs de champs de plantations usant d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Pourquoi fallait-il punir spécifiquement ces faucheurs-là en oubliant ceux qui pouvaient s'adonner au même délit dans un autre type de champs ? Veillons à éviter tout délit d'opinion !

L'incendie du poulailler cité par notre rapporteur peut être puni à la fois comme incendie volontaire et comme acte de cruauté envers des animaux. Ce dernier délit reste d'ailleurs souvent trop légèrement sanctionné. Notre société doit cesser de légitimer les violations de la loi pour exprimer une opinion. Dans certaines régions, on chasse illégalement des oiseaux migrateurs, avec la tolérance du préfet. Les militants qui s'opposeraient à une telle pratique seront-ils passibles du délit d'entrave ? Ce texte me choque profondément. Nous devons travailler sur des dispositions plus générales et objectives que ce qui nous est proposé. Pour ma part, je reste opposé à toute action de désobéissance civique en démocratie.

Mme Josiane Costes. – Notre groupe se montre également dubitatif sur une proposition de loi qui pourrait avoir une application fort vaste. L'article 431-1 du code pénal concerne déjà les entraves au travail ; il pourrait donc s'appliquer aux interventions à l'encontre des boucheries.

Mme Laurence Harribey. – Je partage les propos précédemment tenus par mes collègues. Ce texte constitue une parfaite illustration de ce que le doyen Carbonnier désignait comme « l'effet macédonien », soit une réaction générale et abstraite face à une agression concrète et particulière de moins grande ampleur. À nouveau, nous répondons à un problème social par une inflation de la loi...

Le rapporteur s'est montré très honnête dans sa présentation. L'idée que l'entrave délictueuse puisse être réalisée par tous moyens pose effectivement problème et nous soutenons l'amendement qu'il proposera. Notre groupe est également opposé à la définition de l'entrave comme le fait d'empêcher la tenue de tout événement ou activité autorisé. Nous allons criminaliser l'ensemble du champ social ! Nous ne voterons pas ce texte en l'état.

M. Alain Marc. – Je félicite François Bonhomme pour la qualité de son travail. Cette proposition de loi, si elle demeure perfectible, a l'intérêt de permettre un débat sur les phénomènes de violence constatés, en particulier à l'encontre des chasseurs. La chasse représente une activité légale et réglementée. Elle joue un rôle utile dans l'équilibre environnemental des territoires, ce que nos concitoyens ignorent hélas ! trop souvent. J'inaugurais récemment une maison de la chasse dans mon département et j'ai reçu des menaces de mort. Un arsenal juridique existe heureusement et j'ai porté plainte.

M. Alain Richard. – Je souhaite exprimer mon insatisfaction s’agissant du champ couvert par la proposition de loi. Des phénomènes variés transgressent les lois. Il convient certes d’y poser des limites, mais dans le cadre d’une réponse pénale adaptée avec, notamment, des peines accessoires. Il y aurait ici matière à un renvoi en commission.

M. Philippe Bas, président. – En cas de violence, une réponse pénale peut effectivement s’exercer ; mais toutes les entraves ne répondent pas à cette définition, comme interdire l’accès des clients à une boucherie.

M. François Grosdidier. – La loi doit être identique s’il s’agit d’une librairie !

M. Philippe Bas, président. – Les militants usent parfois d’actions assez sournoises. C’est également le cas lorsqu’ils empêchent les chevaux de prendre le départ d’une chasse à courre.

Mme Laurence Harribey. – L’article 431-1 du code pénal punit déjà le délit d’entrave en cas d’action concertée.

M. Philippe Bas, président. – Certes, mais la menace demeure obligatoire.

Mme Laurence Harribey. – Cet article concerne initialement l’accès au travail. Nous pourrions le compléter sans en modifier le fondement.

M. François Grosdidier. – Il s’agit d’un sujet général. Pourquoi ne punir que certaines entraves, alors que les blocages de circulation et d’universités, par exemple, se banalisent ?

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle que la proposition de loi ne limite pas son champ d’application aux boucheries.

M. Loïc Hervé. – Dans le cadre d’un mouvement social, certaines entraves sont symboliques et de courte durée. Elles ne doivent pas devenir un délit pénal ! Nous irions alors trop loin au regard de la Constitution.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Le texte touche effectivement à plusieurs principes constitutionnels. Il répond à des éléments circonstanciels.

Monsieur Hervé, je me suis évidemment interrogé sur la constitutionnalité du dispositif. Il existe des entraves physiques sur la chasse que l’arsenal législatif actuel ne peut que difficilement réprimer. Je vous proposerai un amendement pour revenir sur la formulation « par tous moyens » retenue par le texte, afin de davantage préciser la nature des entraves et de trouver un équilibre entre les différentes libertés en jeu.

Madame Benbassa, je ne vois pas en quoi le texte pourrait conduire à réprimer des actions pacifiques. Il permet, au contraire, de garantir la liberté d’autrui.

Monsieur Grosdidier, nous répondons, avec ce texte, aux sujets que vous avez évoqués.

Madame Harribey, la notion d’activités autorisées a un fondement constitutionnel qui garantit l’équité du dispositif. Le juge appréciera *in fine* et, quoi qu’il en soit, le texte ne remet nullement en cause la liberté d’expression.

Mme Esther Benbassa. – Nous n'en avons pas la même définition... L'article du code pénal choisi comme véhicule pose question. Du reste, pourquoi punir les entraves à une activité prochainement – j'en suis convaincue – interdite, comme la chasse à courre ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Elle reste, comme la corrida, une activité légale.

Mme Esther Benbassa. – La corrida est de plus en plus mal vue...

M. Philippe Bas, président. – Si la chasse à courre venait à être interdite, celui qui s'y opposerait ne serait pas réprimé.

M. Alain Marc. – L'expression « à l'aide de menaces » me choque... Je préférerais « au moyen de menaces ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement **COM-2** précise que l'entrave réprimée à l'article 431-1 du code pénal peut prendre la forme de menaces, coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations, mais aussi d'actes d'obstruction ou d'intrusion, l'obstruction pouvant consister à empêcher de manière passive, par sa seule présence physique, le déroulement d'une activité, sans s'accompagner de menace, de violence ni de voie de fait. Il s'agit de s'assurer que les entraves, quelle que soit leur forme, seront efficacement sanctionnées, tout en retenant une formulation plus précise que celle de la proposition de loi.

L'amendement COM-2 est adopté.

Article additionnel après l'article unique

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement **COM-1** rectifié crée deux nouveaux délits : un délit d'intrusion dans un bâtiment agricole sans l'accord de son propriétaire et un délit d'incitation à s'introduire dans un bâtiment agricole sans l'accord de son propriétaire, chacun puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Il me paraît en grande partie satisfait, d'autant, si j'en crois la réponse faite par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation à une question d'actualité posée à l'Assemblée nationale, que la Chancellerie aurait donné des instructions de fermeté aux parquets pour le traitement de telles affaires. En outre, il ne me semble pas de bonne pratique législative de multiplier, dans le code pénal, les incriminations spécifiques. Il paraît préférable de conserver un petit nombre d'incriminations de portée générale plutôt que de complexifier le code pénal en créant de nouvelles incriminations dont le champ d'application serait restreint. Mon avis est défavorable.

Mme Laurence Harribey. – Je partage l'avis du rapporteur. Avons-nous précisément connaissance du contenu de l'instruction mentionnée par Didier Guillaume ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Nous allons en demander communication à la Chancellerie.

Mme Jacky Deromedi. – Il conviendra de rester vigilant quant à l'effectivité de son application.

L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

M. Philippe Bas, président. – Nous examinerons donc en séance publique le texte initial de la proposition de loi.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. BONHOMME, rapporteur	2	Précision que l'entrave peut prendre la forme d'actes d'obstruction ou d'intrusion	Adopté
Article additionnel après l'article unique			
M. DUPLOMB	1 rect.	Création d'un délit d'intrusion dans un bâtiment agricole sans l'accord de son propriétaire et d'un délit d'incitation à s'introduire dans un bâtiment agricole sans l'accord de son propriétaire.	Rejeté

La réunion, suspendue à 10 h 15 est reprise à 15 h 05.

Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 45

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 24 septembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse se réunit au Sénat le mardi 24 septembre 2019.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente, de M. Bruno Studer, député, vice-président, de M. Laurent Garcia, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Michel Laugier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Sont également présents : Mmes Céline Calvez, Fannette Charvier, Virginie DUBY-MULLER, Frédérique Meunier et M. Jean-François Portarrieu, députés titulaires ; Mmes Fabienne Colboc et Sylvie Tolmont députées suppléantes ; MM. Jean-Pierre Leleux, David Assouline et André Gattolin, sénateurs titulaires ; Mmes Maryvonne Blondin, Céline Brulin et M. Stéphane Piednoir, sénateurs suppléants. Mme Frédérique Dumas, députée suppléante, est excusée.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Nous nous réunissons aujourd'hui en commission mixte paritaire afin de proposer à nos assemblées respectives un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse.

Au regard des membres titulaires absents de la réunion et afin de maintenir l'équilibre politique entre les délégations de nos deux assemblées, je propose que Mme Maryvonne Blondin, suppléante, remplace Mme Sylvie Robert, et que M. Stéphane Piednoir, suppléant, remplace M. Jean-Raymond Hugonet.

Le texte déposé le 10 avril dernier par le Gouvernement a été adopté largement par le Sénat le 22 mai, puis par l'Assemblée nationale le 23 juillet. C'est dire que les délais ont été brefs pour étudier une question essentielle pour l'avenir de la presse. Pour autant, je me félicite de la qualité du travail mené par les deux rapporteurs et nos deux assemblées. Ce travail a, je crois, permis d'améliorer significativement le texte. Je pense qu'une issue positive pour notre réunion de ce jour est non seulement possible, mais également souhaitable, tant le secteur de la distribution de la presse doit maintenant rapidement entrer dans une phase de réforme.

Je vais donner la parole successivement au vice-président Bruno Studer, puis au rapporteur de l'Assemblée nationale, Laurent Garcia, et au rapporteur du Sénat, Michel Laugier, avant d'ouvrir la discussion générale.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Le présent projet de loi était attendu et revêtait un caractère d'urgence. Je souhaite donc comme vous, madame la présidente, que nous parvenions à un accord. Ce texte changera notamment la vie des kiosquiers, qui ont un rôle de proximité auprès de nos concitoyens. Je me réjouis donc que notre travail touche à son terme.

M. Laurent Garcia, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Lors de l'examen de ce projet de loi capital pour l'avenir de la distribution de la presse, l'Assemblée nationale a entériné en grande partie les propositions, tout à fait opportunes, faites par le Sénat. Nous avons également opéré quelques ajouts de nature légistique, en particulier plusieurs pages de coordination avec les codes existants, et procédé à des modifications qui me semblent aller dans le sens voulu par les sénateurs. Je pense, notamment, à la précision relative aux parties intéressées aux conventions définissant les références et les quantités servies aux points de vente pour les titres « hors commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) », et à l'intégration de la prise en compte de la diversité de l'offre de presse s'agissant de l'assortiment des titres CPPAP, des apports qui favorisent le pluralisme de la presse.

Nous avons également souhaité, tous groupes confondus, préciser les éléments figurant dans le cahier des charges auxquels seront soumises les sociétés agréées, en particulier s'agissant de la continuité territoriale, laquelle me paraît essentielle dans le contexte de cette réforme. Ont également été réaffirmés les principes d'indépendance et de pluralisme, ainsi que de protection de l'environnement. Je suis certain que nos collègues sénateurs approuvent ces modifications.

Seuls deux points me paraissent devoir être débattus.

Il nous a paru tout d'abord qu'un avis conforme du maire sur l'implantation des points de vente serait source pour celui-ci de trop lourdes responsabilités. Un avis simple devrait amplement suffire à nourrir la décision de la Commission du réseau. Nous avons donc conservé cet ajout intéressant du Sénat.

S'agissant du schéma territorial publié par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), lequel doit mentionner les dépositaires centraux, il nous a semblé qu'il fallait revenir à la version du Gouvernement, en indiquant qu'il s'agit là d'un schéma d'orientation. L'Arcep donnera les grandes lignes de l'organisation de la distribution de la presse sur le territoire. Pour autant, j'entends bien l'inquiétude des dépositaires centraux et la nécessité de sécuriser les investissements, souvent lourds, consentis au fil des ans. À cet égard, le compromis sur lequel mon collègue rapporteur pour le Sénat et moi-même avons travaillé me semble équilibré.

M. Michel Laugier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous pouvons tous être légitimement fiers du chemin parcouru. Rappelons-nous : il y a un an, les positions des uns et des autres – coopératives, éditeurs, distributeurs – semblaient inconciliables et marquées par la plus grande défiance. Aujourd'hui, sans aller jusqu'à dire que chacun a eu précisément ce qu'il souhaitait, on peut considérer que le compromis matérialisé par ce texte ne suscite pas de rejet massif. Mieux, les uns et les autres ont déjà commencé à travailler ensemble. S'il reste de très nombreuses questions à régler, et nous commencerons dans quelques jours à les examiner avec le projet de loi de finances pour 2020, une étape essentielle a été franchie. Je ne reviendrai pas sur les grandes avancées du projet de loi. Il permet de préserver les acquis de la grande loi Bichet de 1947, qui participe de la force et de la

spécificité de la presse depuis la Libération. Je note que nos commissions de la culture ont été en mesure d'effectuer dans des délais très contraints, en particulier du fait de la situation de Presstalis, un travail approfondi en liaison avec l'ensemble des groupes politiques et à l'écoute de la profession.

Je salue la qualité du travail du rapporteur de l'Assemblée nationale, Laurent Garcia, avec lequel la réflexion a été très largement convergente et respectueuse des positions de chacun. L'Assemblée nationale a conservé la quasi-totalité des nombreux amendements adoptés à l'initiative de tous les groupes politiques du Sénat. De même, je salue la pertinence des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, qui ont considérablement renforcé le texte.

Pour ce qui concerne nos rares divergences, j'ai accepté de revenir sur l'avis conforme du maire pour l'implantation d'un distributeur de presse, que nous avons adopté au Sénat. À la réflexion, l'avis simple, résultant d'un amendement que la commission avait adopté à mon initiative, paraît suffisant et évite de placer le maire dans une position délicate.

Nous sommes parvenus, avec Laurent Garcia, à trouver un accord d'ensemble sur le texte. Nous ne vous proposerons donc que deux modifications, la première rédactionnelle, l'autre résultant d'un compromis que nous croyons équilibré sur les dépositaires centraux. En conséquence, je crois que notre commission mixte paritaire peut être assez facilement conclusive, ce qui permettra à cette loi importante d'être rapidement promulguée et d'offrir enfin aux différents acteurs un cadre clair et unifié pour plusieurs années.

M. David Assouline, sénateur. – Nous sommes certes parvenus à un consensus, mais les problèmes demeurent. Le groupe socialiste et républicain s'est abstenu en première lecture. Nous touchons à une loi historique très importante qui a permis de construire la démocratie de ces soixante-dix dernières années et d'ancrer la liberté d'expression dans tous les territoires, même les plus reculés. Il était compliqué de maintenir les mêmes outils avec la révolution numérique. Cette réforme était d'autant plus nécessaire que la situation n'était plus tenable : les donneurs d'ordres étaient eux-mêmes les clients, ce qui a entraîné des contestations et un manque de crédibilité.

Premièrement, cette loi arrive trop tôt ou trop tard. Presstalis venait de lancer un plan de redressement, avec une présidente très volontariste, et commençait à reconquérir les clients, voire à engager des plans de développement. Or l'annonce de la loi, avec l'ouverture à la concurrence, a eu pour effet immédiat de briser cet élan. Le départ de cette présidente est un aveu.

Deuxièmement, je continue à contester le fait de confier à l'Arcep, une instance de régulation économique, un secteur qui est bien plus qu'économique. Or, quelles que soient les contingences économiques, la loi avait pour mission de faire en sorte que la liberté d'opinion, la liberté d'expression, puisse exister au travers du pluralisme de la distribution de la presse. L'Arcep n'est pas le bon régulateur. Toutefois, je le reconnais, le travail réalisé par le Sénat, confirmé par l'Assemblée nationale, pour encadrer cette régulation a constitué une avancée.

J'ai fait confiance au Gouvernement, qui a promis de réunir un comité interministériel pour examiner les questions liées aux kiosquiers : considérés comme la « dernière roue du carrosse », ils sont pourtant un maillon indispensable en assurant le dernier lien avec le citoyen. L'amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale me satisfait.

Tout en reconnaissant les améliorations apportées au texte et le travail sérieux réalisé par nos rapporteurs, nous nous abstenons. N'y voyez pas là un manque d'engagement, mais nous restons interrogatifs. Si Presstalis dépose le bilan, un séisme s'ensuivra, quelle que soit la loi. Aussi, nous devons rester vigilants.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Venons-en à l'examen des dispositions restant en discussion.

Article 1^{er}

M. Laurent Garcia, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre collègue députée Virginie Duby-Muller a présenté en séance un amendement portant sur la limitation des prises de participation étrangère dans les sociétés agréées de distribution de la presse. Il nous a semblé souhaitable de déplacer cet article pour des raisons de cohérence et d'en revoir la rédaction pour tenir compte à la fois de la disparition de la Communauté européenne au profit de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, le fond restant inchangé. À cet effet, nous proposons de rédiger l'article 10-1 comme suit :

« Sous réserve des engagements internationaux de la France comportant soit une clause d'assimilation au national, soit une clause de réciprocité dans le domaine de la presse, une personne physique non ressortissante d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ne peut détenir ou acquérir plus de 20 % des droits de vote d'une société agréée de distribution de la presse. »

« Il en est de même des personnes morales établies en dehors du territoire d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou contrôlées, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par une personne physique non ressortissante de l'un de ces États ou par une personne morale établie ou ayant son siège social en dehors de l'un de ces mêmes États. »

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

M. Michel Laugier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La seconde modification concerne le seul point susceptible de faire naître une divergence entre nos deux assemblées, à savoir les dépositaires centraux de presse. Le Sénat avait choisi de faire un geste en direction de ces acteurs essentiels de la chaîne de distribution, les seuls à n'avoir jamais bénéficié de l'argent public et qui, au contraire, ont beaucoup investi. L'avis du Conseil d'État relevait, à juste titre, que leur place résultait du fait, et non pas du droit. L'Assemblée nationale est revenue au texte initial. La rédaction de compromis que nous avons élaborée avec Laurent Garcia et qui satisfait la profession constitue une belle avancée.

Au lieu de dire que le schéma d'orientation de la distribution de la presse mentionne les dépositaires centraux de presse, nous vous proposons d'écrire qu'il les prend en compte. Cela n'entre pas en contradiction avec les normes juridiques et constitue un gage important pour ces dépositaires.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

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

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2 bis

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5 bis

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5 ter

L'article 5 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 5 quater

L'article 5 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. – Au terme de cette discussion, qui va conduire à une CMP conclusive, permettez-moi de dire quelques mots.

La loi Bichet était très forte dans notre esprit républicain au regard de la liberté de la presse, de sa diffusion et de son pluralisme. On le sait depuis longtemps, d'une part, cette

loi n'était plus adaptée aux modes de diffusion actuels et, d'autre part, elle était juridiquement instable.

Je salue le travail des deux rapporteurs et de nos deux assemblées qui ont, chacune, apporté leurs contributions. L'examen de ce projet de loi s'est très bien déroulé, malgré la procédure accélérée. Il s'agit d'un bon texte. Toutefois, il convient de surveiller la mise en œuvre de cette loi. Des éléments très fragiles demeurent, au nombre desquels la situation financière de Presstalis, comme cela a été évoqué.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Je précise que ce travail a été précédé d'un véritable travail de fond de part et d'autre depuis deux ans, notamment à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Tout à fait. Je rejoins vos propos. Nous avons procédé de notre côté à l'évaluation de la loi de 2015, qui a constitué un travail préparatoire à ce texte.

J'irai aussi dans votre sens, messieurs Assouline et Leleux, la situation n'est effectivement pas réglée aujourd'hui. Une épée de Damoclès continue à planer au-dessus du secteur de la presse. Toutefois, nous pouvons nous réjouir de l'adoption de la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse – je salue à cet égard le travail de David Assouline –, ainsi que des futures dispositions relatives à la prochaine loi sur l'audiovisuel. J'entends vos réserves, mais, depuis deux ans, nous avons vraiment bien travaillé ; nous soutenons la presse, qui est la garantie de notre démocratie.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Notre prochain rendez-vous sera effectivement le projet de loi sur l'audiovisuel.

En conclusion, je veux souligner qu'il nous faudra continuer à travailler sur la question de la distribution de la presse numérique. Les algorithmes sont opaques ; tel contenu sera surexposé plutôt que tel autre. On parle beaucoup d'un troisième statut des plateformes. L'Assemblée nationale et le Sénat doivent poursuivre leur réflexion sur ce point.

La commission mixte paritaire adopte l'ensemble des dispositions du projet de loi restant en discussion dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion est close à 18 h 25

MISSION D'INFORMATION SUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS

Mercredi 25 septembre 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Examen et adoption du rapport de la mission d'information

Mme Michèle Vullien, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre présence.

Créée à l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, notre mission d'information a entamé ses travaux le 7 mai dernier. Après avoir entendu 56 personnes et mené 47 heures d'auditions, d'une part, recueilli les avis ou contributions de plus de 10 000 internautes et des collectivités qui ont bien voulu répondre au questionnaire que nous leur avons adressé, d'autre part, nous nous sommes réunis, le 18 juillet dernier, pour examiner le rapport de la mission.

Le projet de rapport établi par notre rapporteur Guillaume Gontard n'avait alors été ni adopté ni rejeté, et nous avons décidé de poursuivre notre réflexion, une décision empreinte de la sagesse qui caractérise le Sénat. Il aurait été en effet dommage de ne pas publier les éléments que nous avons pu rassembler au cours de nos auditions ; c'eût été une déception pour tous. Si nous l'adoptons aujourd'hui, notre rapport constituera l'analyse la plus exhaustive des expérimentations portant sur la gratuité totale ou partielle, en France comme à l'étranger. Le rapport s'attache également à élargir la réflexion aux enjeux globaux de la mobilité : incidence en termes d'étalement urbain, *Mobility as a Service* (MaaS), véhicules autonomes, entre autres, des points évoqués lors de l'examen de la loi d'orientation des mobilités (LOM).

Nous examinons aujourd'hui une version sensiblement modifiée du rapport, qui retrace fidèlement, me semble-t-il, l'ensemble de nos auditions et ne ferme aucune option entre absence de mesure spécifique de gratuité, mise en place d'une tarification solidaire, gratuité pour certains usagers ou – plus rarement, il faut le dire – gratuité totale. Je remercie le rapporteur avec qui j'ai travaillé en bonne collaboration.

Je reste, pour ma part, persuadée que la gratuité totale est possible lorsque la demande est inférieure à l'offre de transports – c'est la caractéristique commune à toutes les villes ou agglomérations qui l'ont mise en œuvre en France. En revanche, dans la situation inverse, c'est-à-dire dans la très grande majorité des cas, la demande est supérieure à l'offre et la priorité est évidemment d'augmenter l'offre. Pour m'occuper de la question des transports depuis pratiquement vingt-cinq ans, je puis vous dire que l'on me demande toujours davantage d'offre de transport, du maillage territorial, des véhicules doubles, le wifi dans le bus, des services supplémentaires, mais jamais la gratuité ! Dans l'agglomération lyonnaise, Annie Guillemot pourra le confirmer, personne ne la revendique.

Pour mettre en œuvre la gratuité intégrale, il faudrait résoudre une équation financière très difficile : faire face à une perte de recettes et une hausse des dépenses, sans paupériser les autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le projet de rapport a le mérite de laisser la porte ouverte, sans négliger aucune piste, et ce sans tabou. Il faut le dire, la gratuité est une forme d'iniquité pour les territoires ruraux. Notre collègue Olivier Jacquin l'avait souligné, certains territoires sont totalement dépourvus de transports, alors même que les habitants en veulent ! Ils se sentiront les plus pauvres d'entre les pauvres s'ils apprennent que ceux qui profitent d'une multitude de transports bénéficient aussi de la gratuité. Il faut bien appréhender les différences qui existent dans les territoires.

Mercredi dernier, nous avons tenu une réunion de travail. Nos échanges me laissent à penser que nous pourrions nous rejoindre sur ce nouveau projet de rapport.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je m'associe à vos remerciements, madame la présidente. Je me félicite de l'important travail que nous avons réalisé en commun dans un temps contraint. Nous avons eu beaucoup de réponses à la consultation en ligne que la mission avait lancée sur le site Internet du Sénat, ainsi que de nombreuses contributions des collectivités.

Comme l'a souligné Mme la présidente, nous n'étions pas forcément d'accord sur le projet de rapport présenté en juillet dernier. Chacun de nous ayant des positions différentes, nos échanges nous ont permis d'avancer sur la question de la gratuité. Le rapport que je vous propose me semble donc équilibré.

Il semblait en effet intéressant au groupe CRCE que les responsables politiques disposent, à la veille d'échéances électorales importantes, d'éléments précis leur permettant d'apprécier la question de la gratuité des transports collectifs en toute connaissance de cause. Car si nos positions divergent en la matière, après plusieurs mois de travaux approfondis personne ne peut dire que ce sujet ne présente pas d'intérêt. Pour s'en convaincre, il suffit de voir le nombre d'annonces, parfois précipitées et peu étayées, que des responsables politiques ont faites ces derniers mois, pour mettre en œuvre prochainement la gratuité, ou, au contraire, pour écarter cette possibilité au bénéfice, souvent, de l'instauration d'une tarification solidaire.

Pour toutes ces raisons, il était important que le Sénat, au regard de son rôle institutionnel de représentant des collectivités territoriales, soit à même d'éclairer le débat. Comme l'a relevé Mme la présidente, le rapport fournit une analyse inédite : aucune étude d'ensemble ou comparative n'a été menée jusqu'à présent sur ce sujet, que ce soit à l'échelon national ou international. Toutes les collectivités que nous avons interrogées ne nous ont pas répondu, mais les éléments que nous avons pu recueillir auprès d'elles ainsi qu'au cours de nos auditions permettent de dégager quelques lignes forces.

Avant de vous les présenter, je voudrais insister sur un point : le sujet de la mission d'information portait exclusivement sur la gratuité des transports collectifs, et non pas sur la tarification en général et encore moins sur la politique des transports dans son ensemble. Je le rappelle pour nos collègues qui ne sont pas membres de la commission du développement durable et qui n'ont pas suivi les débats sur le projet de loi d'orientation des mobilités. Il ne s'agit pas de faire comme si la question de la mobilité n'existait pas en zone rurale et péri-urbaine ; je suis l' élu d'une commune de montagne de 170 habitants et je sais

combien elle y est présente – je l'ai d'ailleurs indiqué dès l'avant-propos du rapport. Je vous propose d'ailleurs une recommandation forte à ce sujet.

Autre préalable – c'est l'objet d'une autre recommandation –, tous nos travaux montrent qu'il faut dépassionner le débat. Si nous ne pouvons pas sortir des grandes déclarations de principe – « la gratuité ça n'existe pas », « les entreprises n'ont qu'à payer », « si les transports étaient gratuits, ils seraient vandalisés », « la gratuité peut être financée par la suppression de la billetterie et des contrôles » –, nous n'irons pas bien loin, alors qu'il existe une forte attente : 10 000 réponses à notre questionnaire en ligne le confirment ! Je vous invite sur ce point à vous reporter au rapport, qui conclut très clairement que la gratuité est une idée ni bonne ni mauvaise en soi.

En revanche, s'il faut lui reconnaître un mérite spécifique, c'est la simplicité qu'elle introduit : la gratuité totale est le seul système qui permet à tout un chacun de bénéficier de l'offre de transport sans aucune démarche. Toute autre méthode ou tarification, même solidaire, ne présente pas la même facilité ; j'en veux pour preuve les « gratuités » partielles pour les jeunes telles qu'elles existent désormais dans plusieurs collectivités importantes : il s'agit en réalité d'un remboursement, ce qui ne supprime pas la nécessité de faire l'avance des frais. Avec la gratuité intégrale, plus de question à se poser, de démarche à entreprendre, d'argent à avancer.

En ce sens, elle ouvre la voie à une révolution sociale des mobilités. Je suis d'accord avec vous, madame la présidente, les collectivités qui ont mis en place la gratuité totale l'ont fait d'autant plus facilement que l'offre y était supérieure à la demande. Le maire de Niort nous a expliqué comment il avait pu rendre le bus gratuit, tout en diminuant l'offre. À Dunkerque, le maire « préfère transporter des gens que des banquettes vides », pour reprendre son expression. J'irai plus loin, la gratuité totale permet aussi à des personnes éloignées de la mobilité, et par conséquent de la vie économique et sociale, de s'y retrouver. La gratuité totale est simple : elle ne suppose aucune démarche, ne demande aucun effort particulier. Si la gratuité aide des personnes isolées à se réinsérer et à renouer du lien social, pourquoi s'en priver ?

C'est évidemment une formule provocatrice, et je sais que toute décision politique suppose des choix : faut-il, pour financer la gratuité, diminuer les moyens prévus pour accroître l'offre de transports ? Là aussi, il nous faut sortir d'une opposition stérile. À juste titre, les usagers réclament de l'offre, mais il ne faut pas nécessairement raisonner à enveloppe finie. C'est ce que nous enseigne le cas de Dunkerque : certes, le versement transport (VT) avait été augmenté avant même le passage à la gratuité, mais la mairie a également renoncé à construire un grand équipement de spectacles de type Arena ainsi que le tramway. De son côté, la communauté de communes Moselle et Madon a mis en place un système de bus gratuits, au prix d'un effort financier important à son échelle. Le débat ne doit donc pas être binaire : ce n'est pas la gratuité contre l'offre, ni même la gratuité plutôt que l'offre. La gratuité totale a été considérée par toutes les collectivités l'ayant mise en place comme un élément d'un projet global. Je vous renvoie sur ce point à l'expression employée par le gouvernement luxembourgeois : la gratuité comme « la cerise sur le gâteau de l'intermodalité ». En France, quelle que soit la motivation principale ayant présidé à sa mise en œuvre – amélioration du pouvoir d'achat, revitalisation du centre-ville, décongestion –, la gratuité n'est qu'un moyen, et non une fin en soi.

Autre élément important, la gratuité n'est pas seulement la suppression d'une recette. Elle répond également à la nécessité de faire face à une hausse très sensible de la

fréquentation, souvent rapide, et qui perdure. Il faut penser la gratuité dans la durée – c’est une autre de mes recommandations. Il est trop facile de formuler des propositions généreuses, sans évaluation préalable, à court comme à long terme.

Sur le plan écologique, le bilan est plus mitigé. Surtout, il est âprement disputé, y compris au sein de la communauté scientifique. Certains insistent sur le report modal de la voiture, d’autres sur l’échec relatif résultant du report des modes actifs, notamment du vélo ou de la marche à pied. Les parts de la voiture et des modes actifs sont trop dissemblables pour que l’on puisse en tirer des conclusions définitives : si la part de la voiture diminue peu, c’est avant tout parce qu’elle représente l’essentiel des trajets dans les collectivités où la gratuité a été mise en place. Mais nous manquons encore de recul, et ce n’est qu’avec le temps que nous pourrions dire, par exemple, si les habitants de Dunkerque ont renoncé à l’achat d’une voiture.

Pour être tout à fait complet, le rapport contient des éléments innovants sur les effets structurants de la gratuité, notamment en termes d’étalement urbain et d’éviction de certaines populations des zones desservies par des transports gratuits. Le bilan écologique global de la gratuité totale des transports collectifs est difficile à établir : il pourrait constituer un champ d’étude de l’observatoire de la tarification des transports, dont je vous propose de recommander la création.

Reste le point le plus épineux, celui du financement. Nous connaissons tous l’allergie fiscale des Français ; il est très difficile de modifier les équilibres en profondeur, comme l’ont bien montré les débats de la LOM. C’est pourquoi le rapport dresse un simple état des lieux des pistes envisageables. Le VT – versement mobilité (VM) à l’avenir – est une ressource vertueuse, qu’il est fondamental de ne pas remettre en cause.

Par ailleurs, tout comme vous, madame la présidente, je suis très sensible au risque de paupérisation des AOM : ce n’est vraiment pas le moment de leur couper les ailes, alors qu’elles vont devoir faire face à des investissements importants, en particulier pour financer l’acquisition de matériels plus écologiques. C’est pourquoi je ne formulerai qu’une recommandation en matière financière : le retour à une TVA à 5,5 % sur les services de transports de voyageurs.

Vous me permettrez de noter que l’un de nos collègues membres de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, appartenant à la majorité sénatoriale – Jean-François Longeot – vient de déposer une proposition de résolution en application de l’article 34-1 de la Constitution, afin que les investissements publics de la transition écologique et énergétique soient exclus du déficit budgétaire. C’est la preuve que la piste consistant à exclure les dépenses liées à la transition écologique de la limitation des dépenses des collectivités territoriales, que je propose dans le rapport, commence à faire son chemin. Dans un souci de responsabilité, je n’ai cependant pas formulé de recommandation à ce sujet.

Le débat sur la gratuité des transports nous fournit également l’opportunité de penser la mobilité à l’heure du numérique. Je ne me risquerai pas à dire ce que seront les transports collectifs dans dix ou vingt ans, mais il est clair que le numérique est en train de bouleverser les usages en profondeur. Il offre de nouvelles possibilités en matière de réduction de la fracture territoriale, notamment en facilitant le covoiturage. Il constitue également le support à de nouvelles formes de tarification des transports collectifs – je pense au MaaS (*Mobility as a Service*) –, qui sont exactement à l’opposé de la gratuité : système universel d’un côté, tarification individualisée de l’autre.

Enfin, le rapport évoque ce que j'appelle la « dé-mobilité ». Considérant les préoccupations croissantes en matière de climat, nous ne pourrions faire l'économie d'un débat plus général sur notre course-poursuite effrénée à toujours plus de mobilité, quitte à créer dans le futur une véritable congestion propre.

En conclusion, le rapport traduit un point d'équilibre entre aspiration à une mobilité écologique pour tous et préservation des grands équilibres de notre politique de transports collectifs, qui a fait ses preuves. Il offre une boîte à outils à tous ceux qui s'intéressent à cette question, notamment les collectivités qui voudraient engager cette réflexion dans le cadre des prochaines élections.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Jusqu'à présent, et sauf en période pré-électorale, je n'ai jamais entendu ceux que je représente exprimer le souhait d'obtenir la gratuité des transports. J'approuve les sages conclusions formulées par le rapporteur, car elles ne ferment aucune porte et permettent de tenir compte des diverses situations.

Dans la métropole lyonnaise, la politique des transports en commun a commencé en 1989 sous l'impulsion de Michel Noir, qui avait alors décidé de réduire la place de la voiture dans le centre de Lyon. Or il faut penser non pas seulement aux habitants des centres-villes, qui constituent une population privilégiée, mais aussi à ceux de la périphérie qui viennent faire fonctionner notre métropole.

Une piste évoquée dans le rapport m'a particulièrement intéressé : l'accès libre, qui permet aux automobilistes de stationner sur les parkings de voiturage, puis de prendre les transports en commun.

M. Dany Wattebled. – Il était bon de réfléchir à la question. Des investissements importants sont nécessaires pour répondre à la demande en matière de transports. Que pourrait-on faire en se privant d'une recette ? La question se pose différemment dans les intercommunalités, qui peuvent absorber une perte de recettes et les collectivités plus importantes. Comment une métropole peut-elle compenser une perte fiscale de l'ordre de 80 à 100 millions d'euros et investir afin de développer l'offre de transport ?

Il n'y a pas de recette miracle. Comme l'a souligné Gilbert-Luc Devinaz, il faut se préoccuper des zones périurbaines si l'on veut résorber le flux. Par ailleurs, les populations qui vivent *intra-muros* sont d'ores et déjà favorisées en termes de mobilité.

Notre mission d'information donne des pistes. Chaque territoire agira ensuite en fonction de la possibilité, ou non, de se priver des recettes de billettique.

M. René Danesi. – Je n'aurais pas voté le rapport dans sa version du 18 juillet ; celle-ci, en revanche, ne me pose pas de problèmes métaphysiques. Un point d'équilibre a été trouvé, le débat ayant été recentré sur la gratuité, mais aussi élargi.

À la page 16, le rapport indique à juste titre que l'équité territoriale est défaillante : 18 millions de nos concitoyens ne sont en effet pas couverts par une AOM. Or, page 104, on propose – avec un point d'interrogation – de financer la gratuité des transports collectifs par l'affectation d'une part de la fiscalité d'État. Il revient aux AOM d'assurer ce financement ! Faire appel à l'État, cela revient à faire payer ceux qui ne bénéficient d'aucun autre moyen de transport que leur voiture.

Également évoquée page 104, l'idée de renationaliser les sociétés concessionnaires d'autoroutes me rend dubitatif.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Moi aussi !

M. René Danesi. – Si une telle renationalisation avait lieu, il faudrait la rembourser pendant des années ; aucun bénéfice ne pourrait donc être fléché vers le financement des transports collectifs. À moins que l'on ne préfère alourdir encore la dette ? Je précise que j'ai toujours été scandalisé par la privatisation des autoroutes, faite à la va-vite par M. de Villepin. Et j'ai également voté contre celle d'Aéroports de Paris !

Je tique aussi sur les mots « demande citoyenne » figurant à la page 32 : « À l'inverse d'une forme de demande citoyenne, les associations d'usagers sont fondamentalement hostiles à la gratuité des transports collectifs. » Comme le disait le président Kennedy, avant de se demander ce que le pays peut faire pour soi, il faudrait d'abord se poser la question de ce que l'on peut faire pour son pays... Une demande qui consiste à augmenter les charges du contribuable ne me paraît pas « citoyenne » en tant que telle !

Enfin, l'intitulé « Rendre du pouvoir d'achat aux personnes défavorisées », page 42, ne me convient pas : on ne peut rendre que ce que l'on a pris ! On peut en revanche leur « donner » du pouvoir d'achat. Les mots sont parfois lourds de sens politique.

Cela étant dit, je voterai le rapport.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – On peut le rectifier.

Mme Michèle Vullien, présidente. – On écrira : « Donner du pouvoir d'achat aux personnes défavorisées. » Quant au mot « citoyenne », c'est ainsi que se qualifient nombre d'associations que nous avons reçues.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Nous sommes tous citoyens.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Il s'agissait de distinguer les associations d'usagers, qui sont soit opposées à la gratuité, soit surtout préoccupées par l'amélioration de l'offre, des associations...

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Militantes.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – ... qui militent pour la gratuité.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Je n'emploie jamais le terme « usagers » ; je préfère parler de citoyens voyageurs. Nous écrirons donc « associations militantes ».

M. François Grosdidier. – Les usagers ne sont pas moins citoyens que les autres.

Mme Annie Guillemot. – D'ailleurs, 75 % sont des usagères.

M. Olivier Jacquin. – Le rapport a beaucoup évolué qualitativement, et les arguments sont équilibrés. La démarche était au départ militante, et nous en sommes sortis par le haut. Didier Mandelli s'était interrogé, la semaine dernière, sur son titre – je l'avais, pour ma part, défendu, car il est accrocheur – et avait souhaité qu'il fasse mention des termes

« gratuité partielle ou totale ». L'alternative n'est pas, en effet, entre gratuité et contrepartie payante. Enfin, le rapport fera-t-il l'objet d'un débat en séance plénière ?

Mme Michèle Vullien, présidente. – Les collègues les plus intéressés sont membres de la mission.

M. Olivier Jacquin. – On pourrait organiser un colloque.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Le rapport est non pas une fin en soi, mais un outil. Mon groupe souhaitera peut-être demander l'organisation d'un débat sur ses conclusions dans l'hémicycle. Un colloque serait intéressant.

M. Olivier Jacquin. – La question des politiques immobilières et foncières a été effleurée. Il faudrait travailler sur l'équilibre entre celles-ci et les politiques de mobilité, qui ont pu être qualifiées de « soins palliatifs des politiques du logement ».

Mme Michèle Vullien, présidente. – Et de l'emploi !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Les remarques de Didier Mandelli portaient plutôt sur le sous-titre du rapport, lequel a été supprimé.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Ce titre est très percutant, nous le gardons.

M. Frédéric Marchand. – Il est en effet parfait.

La question de la gratuité dans les transports collectifs a infusé dans le débat public. Ce rapport permet d'apporter une palette de réponses d'une utilité que l'on ne mesure pas encore. Dans l'opinion, les injonctions sont parfois contradictoires. Je souhaite donc que ce document soit diffusé le plus largement possible, notamment dans le cadre du débat pré-élections municipales, car il pose les bonnes questions.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Il est vrai que certains prônent la gratuité, mais en prévoyant tant de conditions qu'il n'est finalement pas possible de la mettre en place...

M. Jean-Marie Mizzon. – Le droit à la différenciation permet de traiter de façon distincte des situations qui ne sont pas équivalentes, afin d'établir une plus grande égalité entre les territoires. Selon Aristote, il faut traiter de manière égale ce qui est semblable et de manière inégale ce qui diffère. Le système actuel permet de mettre en place la gratuité ou pas, et laisse les responsables locaux décider quel est le dispositif le plus adapté à leur situation. Tout ne doit pas venir d'une loi et de Paris. Il faut accorder une marge d'appréciation aux territoires.

La part payée par l'utilisateur ne cesse de baisser depuis quinze ans, quand celles du versement transport et de la subvention publique augmentent. Nous sommes donc sur le chemin de la gratuité. Je voterai ce rapport de grande qualité.

Mme Annie Guillemot. – Je salue ce très bon travail. La responsabilité est nécessaire en matière de gratuité des services publics. Des investissements lourds seront prochainement nécessaires dans les métropoles pour répondre aux enjeux liés à la transition écologique, à la jeunesse et à la lutte contre l'étalement urbain, et pour permettre à nos

concitoyens de se déplacer en transports collectifs. Il importe que ce rapport, équilibré et responsable, soit publié.

M. François Grosdidier. – Ce travail exhaustif sera un outil précieux d'aide à la décision pour les élus locaux. Le rapporteur a bien voulu atténuer son postulat de départ en faveur de la gratuité des transports. Nous avons constaté, au fil des travaux, qu'il n'y avait pas de vérité universelle, mais des vérités par territoire, et qu'il fallait laisser une place à la démocratie locale. Le Sénat veut non pas imposer une vision jacobine, mais défendre la pluralité des choix.

Le rapport a été excellemment retravaillé cet été. Il subsiste, certes, quelques résidus sémantiques... Il n'y a pas de position plus « citoyenne » qu'une autre en la matière. Il n'en demeure pas moins que ce travail de fond sérieux et rigoureux sera utile.

Mme Mireille Jouve. – Je n'avais pas d'*a priori* sur cette question, qui mériterait un débat dans l'hémicycle. Je remercie Guillaume Gontard de l'avoir soumise à notre réflexion et Michèle Vullien d'avoir permis la confrontation des idées. La gratuité des transports, si elle est tentante, n'est pas applicable dans tous les territoires.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Je renvoie à cet égard à la page 97 du rapport et à l'encadré intitulé : « L'exemple de la métropole Aix-Marseille-Provence : une nouvelle tarification plutôt que la gratuité. »

Mme Françoise Ramond. – Félicitations pour ce rapport dans lequel j'ai retrouvé la teneur des différentes auditions.

Mme Michèle Vullien, présidente. – Je remercie le rapporteur, avec lequel nous avons des divergences au départ. Il était intéressant d'entendre les divers avis, notamment lors des auditions. Nos parcours et nos territoires étant différents, cela nous a permis d'avancer et de réfléchir.

Je propose de modifier, page 104, la phrase suivante : « Il serait tout d'abord envisageable, dans le cadre d'une renationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, de prévoir que les dividendes ainsi récupérés puissent être fléchés vers le financement des transports collectifs », en ajoutant le mot « éventuelle » devant celui de « renationalisation ».

M. René Danesi. – Le problème, c'est que 28 % de nos concitoyens qui n'ont que leur voiture pour se déplacer vont contribuer à financer la gratuité des transports pour les 72 % restants !

Mme Michèle Vullien, présidente. – Nous pourrions aussi adopter une tournure interrogative commençant par « Serait-il envisageable... ? ».

M. René Danesi. – Si les Parisiens devaient payer le prix réel de leurs transports...

Mme Michèle Vullien, présidente. – Toute la France paye pour Paris !

M. François Grosdidier. – Soyons moins binaires : l'État est toujours intervenu pour soutenir les investissements dans les territoires et les élus locaux sont demandeurs. On regrette ainsi que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)

n'ait plus d'argent pour le faire, ce qui a accru les inégalités entre Paris et la province... L'accompagnement par l'État n'est donc pas illégitime, et c'est un Girondin convaincu qui le dit !

Mme Michèle Vullien, présidente. – On ne trouve plus de Jacobins !

Il ne faut pas confondre égalité et équité. Il est équitable que la capitale ait un réseau de transport plus important que celui d'une ville plus modeste.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

La réunion est close à 14 h 40.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET
AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES »**

Mardi 24 septembre 2019

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Examen du rapport de la mission d'information (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 30 SEPTEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 2 octobre 2019

à 9 h 30

Salle René Monory

à 9 h 30 :

- Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement, sur le projet de loi de finances pour 2020.

à 10 h 45 :

- Audition conjointe de Mme Claire Landais, secrétaire générale du SGDSN et de M. Yann Bonnet, directeur de cabinet du directeur général de l'ANSSI, sur le projet de loi de finances pour 2020 (captation vidéo).

à 12 heures :

- Communication de MM. Joël Guerriau, Ronan Le Gleut et Mme Gisèle Jourda suite à leur déplacement à Helsinki dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 647 (2018-2019) autorisant la ratification de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part ;

. projet de loi n° 705 (2018-2019) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso, et le projet de loi n° 709 (2018-2019) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Niger et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Niger ;

. projet de loi n° 694 (2018-2019) autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, et de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part.

Commission des affaires sociales

Mercredi 2 octobre 2019

à 10 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport d'information de Mme Pascale Gruny et M. Stéphane Artano sur la santé au travail.

Jeudi 3 octobre 2019

à 10 h 30

Salle n° 213

- Audition de Mme Anne-Claire Rafflegeau, porte-parole du collectif inter urgences.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 2 octobre 2019

à 9 heures

Salle Médicis

- Audition de M. Olivier Brochet, directeur général de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

- Audition de M. Alain-Pierre Degenne, président de la Fondation Alliance française.

- Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2020.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 2 octobre 2019

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Audition de M. Jean-Pierre Farandou, candidat proposé aux fonctions de Président du Directoire de la SNCF, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Pierre Farandou, aux fonctions de Président du Directoire de la SNCF.

- Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2020.

Commission des finances

Mardi 1^{er} octobre 2019

à 18 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, et Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances pour 2020, sous réserve de sa délibération en Conseil des ministres 2. Questions diverses

Mercredi 2 octobre 2019

à 9 h 30

Salle n° 131

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 9 h 30 :

- Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020

à 11 heures :

- Audition de M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 1^{er} octobre 2019

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 594 (2018-2019) ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

- Nomination des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2020.

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 23 (2018-2019) tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi, présentée par M. Jean-Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. François Bonhomme).

Mercredi 2 octobre 2019

à 8 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 677 rect. (2018 2019) relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) était fixé au Jeudi 26 septembre 2019 à 12 heures

à 18 heures 30

Salle n° 216

- Suite de l'examen du rapport de M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 677 rect. (2018 2019) relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (procédure accélérée).

Commission des affaires européennes

Jeudi 3 octobre 2019

à 8 h 30

Salle A120

- Proposition de résolution en application de l'article 73 quinquies du Règlement, tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050 : rapport de Mme Gisèle Jourda.

- Accord tripartite France/Irlande/Royaume-Uni sur la filière équine : communication de Mme Anne-Catherine Loisier.

Mission commune d'information relative au sauvetage en mer

Mercredi 2 octobre 2019

à 14 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral.

Commission d'enquête sur la souveraineté numérique

Mardi 1^{er} octobre 2019

à 18 h 30

Salle RD 204 – 46 rue de Vaugirard

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par M. Gérard Longuet.

Le délai limite pour le dépôt des demandes de modification auprès du secrétariat de la commission d'enquête est fixé au : Vendredi 27 septembre à 12 heures.