

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 5789

- *Audition de M. Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), de M. Thierry Missonnier, directeur du Fonds régional d'organisation du marché du poisson « FROM Nord » et du Pôle Aquimer, et de Mme Émilie Gélard, juriste au CNPMEM, également en charge des relations publiques et de la communication 5789*

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 5805

- *Contrat de performance État-SNCF Réseau – Audition de M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau 5805*
- *Contrat de performance État-SNCF Réseau – Audition de M. Bernard Roman, président de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières 5817*

COMMISSION DES FINANCES 5827

- *Compte rendu du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission aux États-Unis du 10 au 15 mai 2016 5827*
- *Contrôle budgétaire – Moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments – Communication 5838*
- *Conclusions du groupe de travail sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique 5846*

COMMISSION DES LOIS 5861

- *Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale – Examen du rapport d'information 5861*
- *Moyens d'améliorer les relations entre les forces de l'ordre et la population – Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur 5873*
- *Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale – Suite de l'examen du rapport d'information 5884*
- *Mission sur le redressement de la justice – Examen du rapport d'information 5890*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES, LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN 5903

- *Examen du projet de rapport 5903*

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE..... 5919

- *Audition des docteurs Charly Carayon, psychiatre - chef de Pôle : Psychiatrie Enfant et Adolescent au centre hospitalier Alès – Cévennes, Thierry Fouque, psychiatre - chef du service Enfant et Adolescent au CHU de Nîmes, et Emmanuel Lafay, psychiatre - chef de pôle du 30i03 au mas Careiron à Uzès..... 5919*
- *Audition conjointe sur la place de la pédopsychiatrie à l'université et la formation des pédopsychiatres : Professeur Jean-Luc Dubois-Randé, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine et doyen de l'Université Paris Est Créteil Val de Marne, Professeur Benoît Schlemmer, chef de service de Réanimation médicale à l'hôpital Saint-Louis à Paris, doyen honoraire, Faculté de Médecine et Université Paris-Diderot, conseiller universitaire auprès du Directeur Général de l'ARS d'Ile de France, chargé de mission "Réforme du 3e cycle des études médicales", Professeur David Cohen, chef du département de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent de l'hôpital Pitié-Salpêtrière à Paris..... 5925*
- *Examen du rapport..... 5936*

MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017 5955

- *Audition de Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France nature environnement (FNE)..... 5955*
- *Bilan d'étape – Échange de vues (sera publié ultérieurement) 5965*
- *Audition de M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne 5965*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mardi 4 avril 2017**

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques, et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

Audition de M. Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), de M. Thierry Missonnier, directeur du Fonds régional d'organisation du marché du poisson « FROM Nord » et du Pôle Aquimer, et de Mme Émilie Gélard, juriste au CNPMEM, également en charge des relations publiques et de la communication

La réunion est ouverte à 14 h 35.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Notre ordre du jour appelle l'audition des représentants du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, à savoir M. Hubert Carré, son directeur général, Mme Émilie Gélard, juriste, également chargée des relations publiques et de la communication, et M. Thierry Missonnier, directeur du Fonds régional d'organisation du marché du poisson « FROM Nord » et du Pôle Aquimer.

Le président Jean-Claude Lenoir, l'ensemble de nos collègues et moi-même sommes heureux de pouvoir échanger avec vous aujourd'hui à l'heure où le Brexit provoque des inquiétudes très fortes quant à ses conséquences sur le secteur de la pêche.

Au Sénat, nous suivons le processus de retrait du Royaume-Uni avec une grande vigilance. À la demande du président Larcher, nous avons mis en place un groupe de travail commun à la commission des affaires étrangères et à la commission des affaires européennes, que nous présidons avec Jean-Pierre Raffarin. Ce groupe a rendu un rapport d'étape mi-février. Ce rapport fait état de convictions fortes. Nous estimons notamment qu'un échec des négociations du Brexit est possible, que celui-ci peut avoir un effet déconstructeur pour l'Union européenne et que le projet européen ne doit pas être pris en otage par le Brexit.

Le rapport fixe des lignes rouges pour la négociation : préserver l'unité et la cohésion des 27 États membres ; informer et consulter les parlements nationaux, qui devront ratifier le futur accord entre le Royaume-Uni et l'Union ; un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'à l'intérieur ; les quatre libertés sont indissociables et constituent la contrepartie de l'accès au marché intérieur.

Votre audition va nous permettre de bien évaluer les risques spécifiques pour le secteur de la pêche, notamment en raison des liens d'interdépendance qui se sont établis et qui sont *a priori* difficiles à dénouer.

Nous mesurons les préoccupations que peut inspirer la crainte d'un comportement non coopératif de la part du Royaume-Uni. La question des quotas de pêche, clé de voûte de la politique commune, est une source d'inquiétude légitime.

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.

– Je veux souligner la part importante que prend la commission des affaires économiques dans l'examen de ces questions.

Dans quelques jours, nous serons à la criée de Lorient, à l'invitation de notre collègue Michel Le Scouarnec, sénateur du Morbihan.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne soulève bien des questions. Les pêcheurs français prélèvent 100 000 tonnes de poissons par an dans la zone économique exclusive, ou ZEE, du Royaume-Uni, et des volumes importants de poisson britannique sont débarqués et transformés dans les ports français.

La remise en cause de l'accès aux eaux britanniques serait donc lourde de menaces pour la pêche française, en particulier celle du nord de la France. Même si le droit de la mer oblige à reconnaître des droits historiques et ne permet vraisemblablement pas une fermeture totale de la ZEE britannique aux navires de pêche français, des restrictions fortes pourraient pénaliser fortement nos professionnels.

Par ailleurs, des niveaux maximaux de capture par espèce de poisson, qu'on appelle « totaux admissibles de capture », ou TAC, sont décidés à l'échelle de l'Union européenne. Ils sont ensuite répartis entre les États membres par quotas, selon une clef de répartition stable dans le temps, reflétant les équilibres historiques.

Or ces clefs de répartition ne sont pas forcément favorables au Royaume-Uni pour les espèces pourtant pêchées dans ses eaux : ainsi, s'agissant du lieu noir de mer du Nord, le quota attribué à la France est de 24 % et celui qui est réservé aux Britanniques n'est que de 8 %.

Le Royaume-Uni pourrait donc demander à sortir de ce système.

Dans l'autre sens, la sortie du Royaume-Uni de la politique commune de la pêche pourrait lui fermer des marchés à l'exportation et l'obliger à négocier de nouveaux accords avec la Norvège ou l'Islande.

Nous souhaitons par conséquent vous poser quelques questions.

Le CNPMEM a-t-il affiné le chiffrage des conséquences économiques du Brexit ?

Une restriction de l'accès des produits de pêche anglais sur le territoire européen vous paraît-elle envisageable ?

Quels sont les contacts pris avec l'équipe de négociation du Brexit conduite par Michel Barnier ?

M. Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM). – Je vous remercie de nous accueillir. Effectivement, le Brexit est un sujet de préoccupation, et même un séisme.

Au préalable, je vous prie d'excuser l'absence du président Gérard Romiti, retenu par d'autres obligations, notamment environnementales, autre sujet majeur de préoccupation.

Avec Thierry Missonnier et Émilie Gélard, nous ferons un point exhaustif sur l'enjeu que représente le Brexit.

Le CNPMEM, dont je suis le directeur général, représente et défend les intérêts des pêcheurs – du pêcheur à pied professionnel qui ramasse des coquillages sur l'estran jusqu'à l'armateur qui arme des thoniers pour pêcher dans l'océan Indien. L'éventail est donc assez large.

La problématique qui nous intéresse actuellement, c'est celle du Brexit. On dit toujours que les pêcheurs sont un peu paranoïaques et qu'ils imaginent le pire. Non, nous essayons de l'anticiper pour mieux nous y préparer. Avant même les résultats du référendum britannique, nous avons de sérieuses raisons de penser que les électeurs britanniques se prononceraient en faveur du Brexit. Il n'y avait qu'à lire la presse britannique, qui relayait les revendications très fortes des pêcheurs sur leurs zones de pêche et leurs poissons.

À une époque, Margaret Thatcher disait : « *I want my money back!* » Les pêcheurs disent plutôt : « *I want my fish back!* » Cette revendication repose sur une erreur ou un oubli historique : les pêcheurs britanniques sont persuadés que le déclin de leur filière, de leurs ports et la disparition de leur flottille résultent de la politique commune de la pêche qui aurait été trop dure à leur encontre, et, surtout, qu'ils auraient été les victimes d'un pillage éhonté de la part des flottilles européennes. Ce n'est pas tout à fait vrai. Il faut se replacer dans le contexte des années 1950, bien avant la politique commune de la pêche, qui date de 1983 : celui de la fameuse guerre de la morue. Après la guerre, les pays avaient décidé unilatéralement d'accroître leurs eaux territoriales en passant de 12 à 24, puis 50 nautiques. L'Islande a décidé, dans les années 1950, de porter sa zone économique à 50 nautiques, puis a surfé sur le mouvement général entériné par l'Organisation maritime internationale en 1983 avec la convention de Montego Bay étendant les zones économiques à 200 nautiques.

Vous imaginez bien que porter la zone de pêche des Islandais à 200 nautiques empiétait sur celles des Britanniques, qui ont été de fait exclu de leurs propres zones de pêche, entraînant la disparition d'une bonne partie de leur filière.

Dans le discours des représentants des pêcheurs britanniques et d'un certain nombre de pro-Brexit, cet événement est occulté pour braquer les feux sur la politique commune de la pêche et sur l'Union européenne. Il ne faut pas qu'ils se trompent de cible et il ne faut pas, dans le cadre des négociations à venir, que les pêcheurs français subissent une double peine.

Cette extension des zones économiques à 200 nautiques explique la décision des États européens de mettre en commun leurs propres zones.

En ce moment, on entend beaucoup parler de l'Espagne avec Gibraltar ; la même question se pose avec les îles anglo-normandes : les Britanniques pensent qu'ils peuvent pêcher jusqu'à l'intérieur de la baie du Mont-Saint-Michel, ce qui n'est pas le cas en vertu d'un accord international.

Le CNPMEM a-t-il pu chiffrer l'incidence du Brexit ? La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du ministère et FranceAgriMer l'ont fait et nous ont fourni un certain nombre de données.

Je veux citer quelques chiffres.

La filière française de la pêche représente en France 48 000 emplois. Notons 18 000 pêcheurs, 4 500 navires en France métropolitaine, 60 ports de pêche, 600 entreprises de mareyage et de transformation, 2926 poissonneries, 12 organisations de producteurs.

Les régions Hauts-de-France, Normandie et Bretagne ne seront pas seules affectées ; toute la façade atlantique le sera. Si toute l'activité est concentrée dans les eaux britanniques, beaucoup de leurs camions circulent sur le territoire français et font vivre les entreprises de transformation françaises.

De même, si les navires français n'ont plus la possibilité de se rendre dans les eaux britanniques, ils ne disparaîtront pas pour autant : ils se reporteront vers d'autres zones, jusqu'à présent fréquentées uniquement par des Français. Si les Normands osent aller jusqu'à Saint-Jean-de-Luz, dans le golfe de Gascogne, cela pourrait créer quelques difficultés !

Plus sérieusement, ce problème de report est d'autant plus compliqué que, avec la politique commune de la pêche, on a un système d'antériorité de droits encadré par des licences. Par analogie, un chauffeur de taxi de Lille ne peut pas aller exercer son activité à Marseille.

La France est le troisième pays européen dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, avec 12 % de la production européenne, soit, en 2015, 208 000 tonnes, pour une valeur de 695 millions d'euros. Le marché des produits de la mer, en termes de consommation, pèse 7 milliards d'euros.

En excluant la crevette et le saumon, les produits issus de la pêche française sont à égalité avec les produits importés dans la consommation des Français. Si l'on y ajoute la crevette et le saumon, la part des produits importés dans la consommation monte à 85 %. Or on n'a jamais mangé autant de produits de la mer en France depuis une quinzaine d'années, soit 34 kilogrammes par an et par habitant.

L'aquaculture, ce sont 15 fermes aquacoles, d'à peu près 15 hectares en moyenne – à Madagascar, ces fermes peuvent atteindre 1 000 hectares –, pour une production d'environ 5 000 tonnes.

Le Royaume-Uni représente 23,6 % du tonnage global européen, soit 613 000 tonnes pour un total de 2,6 millions de tonnes. Il pêche à 80 % dans ses eaux, c'est-à-dire qu'il est quasi indépendant des autres États membres, sauf pour la plie, les pêcheurs britanniques ayant l'habitude de s'approvisionner sur les côtes françaises, belges et hollandaises.

Le reste de la flotte européenne dépend des eaux britanniques à hauteur de 33 % en volume et de 25,4 % en valeur. La flotte des 27 États membres capture environ 676 000 tonnes de poissons dans les eaux du Royaume-Uni pour une valeur de 604 millions d'euros. C'est effectivement ce calcul économique et financier que font les pêcheurs britanniques en expliquant que si l'on interdit les eaux britanniques aux flottilles européennes, cette richesse leur reviendra. C'est un pari sur l'avenir et c'est une donnée importante dans le cadre de la future négociation sur le Brexit, d'autant que la capacité de production de la France dépend du Royaume-Uni à hauteur de 24 % – cette dépendance est de 39 % pour le Danemark, 40 % pour les Pays-Bas, 37 % pour l'Irlande, 45 % pour la Belgique et 30 % pour l'Allemagne.

Tout à l'heure, Émilie Gélard vous dira un mot de la coalition mise en place au niveau européen.

Si les Britanniques, du jour au lendemain, devaient fermer leurs eaux, la perte de revenus pour la flottille européenne serait de l'ordre de 50 %. Comme la rémunération des équipages se fait en fonction du niveau des prises, l'incidence sur les salaires serait de l'ordre de 15 %. Au séisme économique et financier s'ajouterait un séisme social. C'est pourquoi il faut dès à présent alerter tous les représentants français et européens sur les conséquences qu'aurait un Brexit mal négocié.

Lorsque nous avons pressenti que le Brexit avait des chances de passer, nous avons écrit une lettre au Premier ministre pour l'alerter et lui expliquer que l'un des seuls enjeux géographiques du Brexit, hormis celui de l'espace aérien, qui obéit à d'autres contraintes, c'était celui de l'espace maritime, qui serait alors un enjeu majeur, et que nous ne voulions pas que la pêche soit une variable d'ajustement.

Encore un point d'histoire : la pêche a toujours été le grain de sable qui a empêché certains pays d'adhérer à l'Union européenne – la Norvège, l'Islande. Quand les Islandais, voilà sept ou huit ans, sont venus nous voir pour nous dire qu'ils voulaient adhérer à l'Union européenne, nous leur avons dit que nous étions d'accord à la condition que nous puissions aller pêcher dans leurs eaux, ce à quoi ils étaient tout à fait opposés. Idem pour le Groenland, qui a quitté l'Union européenne pour des raisons liées à la pêche.

Nous ne voulons pas que les négociateurs du Brexit, considérant que les questions liées à la pêche sont très compliquées et source de tensions, les mettent de côté et les réservent à un accord particulier. Il n'y aurait là rien de plus dangereux. Dans ce cas, la filière française sera perdante. Pour reprendre les mots d'Angela Merkel, nous ne voulons pas d'un Brexit « à la découpe » qui segmenterait les questions des plus simples aux plus compliquées – en l'occurrence, celle de la pêche, notamment –, pour les renvoyer à un autre accord. Ce sont les principaux bénéficiaires qui en feraient les frais.

Nous voulons que la pêche soit mise au-devant des négociations et puisse être non pas une variable d'ajustement, mais un enjeu majeur de la négociation sur le Brexit.

Avant de laisser la parole à Thierry Missonnier, je signale que le pêcheur boulonnais entre dans les eaux britanniques 30 minutes après avoir quitté le port de Boulogne-sur-Mer.

M. Thierry Missonnier, directeur du Fonds régional d'organisation du marché du poisson « FROM Nord » et du Pôle Aquimer. – FROM Nord, que je dirige, est la plus importante organisation de producteurs française en tonnage puisque nos adhérents débarquent 100 000 tonnes sur différentes zones. Elle regroupe de grandes flottilles de la région, mais aussi la Compagnie des pêches de Saint-Malo, donc des armements de pêche hauturière, ainsi que des navires de pêche artisanale, pour un total d'environ 200 navires.

Nous avons établi une cartographie reconstituant ce que devrait être la zone économique exclusive britannique et les lieux de pêche de nos navires, puisque nous enregistrons leurs captures jour par jour tout au long de l'année. Les résultats sont catastrophiques, car, sur les 100 000 tonnes de quotas que nous pêchons toutes espèces confondues, 64 % de nos captures se font dans la zone économique exclusive britannique.

Cela concerne évidemment les armements de pêche hauturière – 90 % des captures de lieu noir se font dans ce qui serait la ZEE britannique ; cela concerne aussi d'autres espèces, comme les espèces pélagiques, mais aussi les navires artisans. Comme l'a souligné le directeur général du Comité national, les navires qui quittent les ports de Boulogne-sur-Mer, de Calais ou de Dunkerque, après quelques minutes de navigation, traversent le rail – où l'on ne peut pas pêcher pour des raisons de sécurité – et entrent immédiatement après en zone britannique.

S'agissant des possibilités de report vers les zones qui resteraient européennes, non seulement les ressources de celles-ci ne sont pas forcément exploitables sur une échelle plus importante, mais encore certaines espèces ne se trouvent qu'en mer du Nord, à proximité des côtes écossaises ou anglaises. Un tel report n'est donc pas souhaitable, si tant est qu'il soit possible.

Par ailleurs, une partie de nos armements de pêche hauturière débarquent aujourd'hui près de leur zone de pêche en Écosse dans ce qu'on appelle des bases avancées. Tant que le Royaume-Uni est membre de l'Union européenne, cette production, rapportée dans le port de Boulogne-sur-Mer, est considérée, lors de sa mise en vente, comme une première vente. Si le Royaume-Uni venait à sortir de l'Union européenne, je ne sais pas ce qu'il adviendrait juridiquement, économiquement, fiscalement de ces débarquements en base avancée qui représentent 20 000 tonnes pour les navires de notre organisation de producteurs.

Cette situation est extrêmement compliquée et nous ne sommes pas en position de force. Avant l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne, il existait des conventions ; il va falloir engager des consultations juridiques pour savoir si ces accords antérieurs seront applicables. Les juristes, à ce jour, sont incapables de le dire. Je pense notamment aux droits historiques. Nous plaçons beaucoup d'espoirs dans le mouvement d'humeur des Écossais – ce n'est pas celui des pêcheurs écossais –, qui eux sont massivement favorables au Brexit, même s'ils sont apparemment minoritaires en Écosse. C'est peut-être là une solution possible, et il faudra suivre cela avec attention.

Je suis tout à fait d'accord : il ne faut pas qu'il y ait un accord séparé sur la pêche une fois que les autres gros problèmes auront été réglés ; auquel cas nous serions forcément perdants.

S'agissant des aspects commerciaux, en ne considérant que le port de Boulogne-sur-Mer, première plate-forme de transformation de produits de la mer en France, au coude à coude avec celui de Lorient – 35 000 tonnes de pêche locale débarquée, sur un total de 200 000 tonnes –, l'idée quelquefois émise de taxer les produits provenant notamment du Royaume-Uni n'est pas forcément très judicieuse pour l'ensemble de la filière française. Les mareyeurs et les entreprises de transformation, certes, travaillent nos productions, mais travaillent également des produits importés. Renchérir les produits d'importation ne serait pas forcément très bénéfique pour cette industrie de la transformation, par ailleurs performante sur des marchés très demandeurs.

La solution ne passe pas par l'imposition de taxes sur des produits que nous devons de toute façon importer, car, comme l'a souligné Hubert Carré, la production de pêche française couvre en moyenne 20 % de la consommation des Français.

Autant de problèmes pour lesquels nous n'avons pas à ce jour de solution. Tout dépendra de la façon dont les négociations seront menées.

M. Jean Bizet, président. – Hypothèse d'école, monsieur le directeur : en l'absence d'accord, le Royaume-Uni serait un pays tiers au même titre que les autres membres de l'Organisation mondiale du commerce ? Avez-vous fait un calcul pour la filière pêche ?

M. Thierry Missonnier. – Je ne crois pas que le calcul ait été complètement fait. Il existe aujourd'hui une référence facilement exploitable, à savoir les accords en vigueur entre l'Union européenne – et donc le Royaume-Uni – et la Norvège et l'Islande, qui définissent des zones de pêche communes, avec un droit d'accès accordé aux navires norvégiens et islandais dans les eaux communautaires, et vice versa pour les navires communautaires. Ce sont des négociations extrêmement difficiles, dans lesquelles l'Union européenne n'est pas en position de force – d'ailleurs, nos droits diminuent d'année en année. En effet, elle représente des intérêts peu homogènes, face à des Norvégiens qui sont structurés et qui arrivent aux négociations avec non seulement les représentants de l'État, mais aussi les représentants de la transformation, des industriels, qui adoptent des positions dures.

Si le Royaume-Uni sortait, des accords devraient être conclus entre les Britanniques et l'Union européenne, la Norvège et l'Islande. Ce jeu tripartite sera sans doute encore plus compliqué à mener sachant qu'il existe des intérêts croisés – plus forts encore depuis quelques années – entre les producteurs norvégiens et les transformateurs britanniques.

Quid de la réglementation communautaire des quotas, dont a dit un mot Hubert Carré ? Qu'en feront les Britanniques ? Ces règles sont critiquables, mais elles permettent de gérer la ressource. Que se passera-t-il si les Britanniques décident que ces règles ne leur sont plus applicables ? Quelles seront les conséquences sur les autres États membres, qui ont déjà du mal parfois à accepter dans toute sa rigueur la réglementation communautaire ?

On mesure parfaitement les conséquences du Brexit, mais on ne voit pas très bien comment les choses se dérouleront. La négociation sera très compliquée.

M. Hubert Carré. – L'Islande, en 2008, a frôlé la cessation de paiements et c'est le poisson qui l'a sauvée ! Dans cette zone de migration, alternativement le poisson est britannique, européen, français, belge. Avec le réchauffement climatique, il remonte de plus en plus. En 2008, les Islandais ont pu massivement pêcher du hareng et du maquereau, lesquels ont fait l'objet d'une gestion plutôt rigoureuse ces vingt dernières années grâce à la politique commune de la pêche.

Notre grande inquiétude, c'est aussi que les Britanniques s'affranchissent de toute bonne règle de gestion, tapent dans les quotas, appauvrissent les stocks. Cela prendra dix ans, certes, mais au bout du compte, la facture sera européenne et non pas seulement britannique et les flottilles européennes verront une diminution très nette de leurs captures.

Daniel Lefèvre a eu cette boutade sur le Brexit, en disant que si Dieu a mis les Anglais sur une île, c'est qu'il avait de bonnes raisons. Nous travaillons actuellement avec les Britanniques sur la coquille Saint-Jacques, afin qu'ils agrandissent le maillage des dragues pour éviter de pêcher de petites coquilles, et nous n'y arrivons pas.

M. Jean Bizet, président. – Dans le cadre d'un *gentlemen's agreement* !

M. Hubert Carré. – Oui ! Comme nous leur demandons depuis cinq ans d'arrêter de capturer des tourteaux de manière inappropriée pour alimenter à bas prix le marché français. Mais ils n'en démordent pas !

Le scénario du Brexit pourrait donc être le suivant : on pêche tout ce qu'on peut pêcher pour l'exporter vers l'Union européenne, quitte à brader les prix. En retour, les Français n'auraient plus accès aux eaux britanniques et, avec une livre dévaluée, seraient concurrencés par des produits britanniques proposés à des prix très bas sur le marché.

M. Jean Bizet, président. – Le concept de développement durable, de gestion de la ressource, n'effleure pas la réflexion des professionnels britanniques ?

M. Hubert Carré. – Récemment, j'entendais Daniel Pauly, scientifique franco-canadien, qui fait partie des grands ayatollahs imprégnant toutes les démarches environnementales depuis une bonne trentaine d'années, en particulier depuis dix ans. Celui-ci a élaboré des modèles mathématiques selon lesquels on ne trouvera plus de poissons en 2048 puisque les pêcheurs auront tout pêché. Selon lui, les Britanniques pensent pouvoir s'affranchir de la politique commune de la pêche, mais, au contraire, il faudrait qu'il n'y ait plus de pêcheurs au Royaume-Uni pour que les stocks se reconstituent.

Auparavant, les pêcheurs britanniques pensaient être les victimes de la politique commune de la pêche ; en réalité, ils seront victimes de courants environnementaux très présents au Royaume-Uni et ils ne pourront pas pêcher tout ce qu'ils veulent.

M. Jean Bizet, président. – C'est là où l'on voit que certaines associations environnementalistes ont du bon !

M. Didier Marie. – Dans le cadre de l'activation de l'article 50, la Commission européenne a annoncé qu'elle négocierait d'abord le retrait avant de négocier tout accord. Quelles peuvent être les conséquences pour vous et comment appréhendez-vous cette difficulté supplémentaire ?

M. Hubert Carré. – Émilie Gélard va vous en parler plus précisément. Il faut d'abord conclure un bon accord de retrait pour clarifier cette période intermédiaire de deux ans. Ces négociations s'inscrivent dans le cadre de l'Union européenne et sont menées avec la Commission. D'ailleurs, les Britanniques ont commencé à titiller chaque État membre pour essayer d'arracher des accords bilatéraux, ce qui n'est pas possible. Le système à deux temps nous convient plutôt, même s'il faut rester très vigilant.

Mme Émilie Gélard, juriste au CNPMM, également en charge des relations publiques et de la communication. – Effectivement, l'enjeu pour les pêcheurs c'est celui de la prévisibilité. Si, au bout de ces deux années, il n'y a qu'un accord de divorce et que l'accord de pêche est renvoyé, ce sera très problématique. C'est aussi pourquoi, dans le cadre de la coalition que nous formons avec nos collègues européens, nous demandons que, en cas d'échec dans la fixation de règles de pêche au terme de cette période, le droit en vigueur continue de s'appliquer, le temps que la question soit tranchée, afin d'éviter que personne n'ignore ce qu'il pourra pêcher en 2019, faute d'accord avec les Britanniques sur la fixation des quotas, sans parler de l'accès aux eaux.

Je reviens à la question des démarches entreprises par les professionnels français. Nous travaillons main dans la main avec la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture et FranceAgriMer, notamment pour affiner les estimations chiffrées. La présentation qu'a faite M. Vidalies le 22 mars est celle d'un impact a minima. À ce jour, il est facile d'identifier les navires qui fréquenteront les zones de pêche, mais on a encore du mal à chiffrer l'effet de la négociation future sur le partage des quotas avec les Britanniques.

Nous essayons de modéliser différents scénarios pour imaginer à la fois l'incidence d'un Brexit très dur – par exemple, les navires seraient interdits de fréquentation des eaux britanniques – et d'un Brexit moins dur – un partage des eaux et une répartition des quotas identiques à ce qu'ils sont aujourd'hui.

Nous faisons ce travail à l'échelle européenne puisque depuis le mois de novembre, les pêcheurs français se sont associés aux pêcheurs espagnols, belges, allemands, danois, hollandais, suédois, polonais et irlandais.

Cette démarche exceptionnelle a différents buts.

Premièrement, montrer que le secteur est fort, défend les métiers, et se poser en interlocuteur unique notamment vis-à-vis de la Commission européenne en lui fournissant des compléments d'information en particulier sur les impacts socioéconomiques. Cette démarche a été saluée par l'équipe de Michel Barnier, qui a accepté de nous rencontrer avant le déclenchement de la procédure prévue à l'article 50. Celui-ci nous a signifié qu'il avait parfaitement perçu les enjeux auxquels la filière est confrontée et nous a rappelé l'importance de l'unité des pêcheurs au sein de l'Union européenne dans le cadre de cette négociation.

Nous travaillons également avec la direction générale Affaires maritimes et pêche, dont nous avons rencontré le directeur général, M. Machado, sur l'affinage et la vérification des chiffres.

Deuxièmement : porter un message commun sur nos revendications tout au long de cette négociation.

Par ailleurs, nous travaillons avec le Parlement européen pour sensibiliser et expliquer les grands enjeux de cette négociation. Nous avons été entendus par la commission de la pêche du Parlement européen, également le 22 mars. Nous travaillons aussi de manière très étroite avec M. Verhofstadt.

L'idée, c'est de bien signifier que ces revendications doivent être portées collectivement et d'éviter les démarches bilatérales qui pourraient être entreprises par les pêcheurs de chaque État membre. À cet égard, le ministre a appelé l'attention des professionnels français en leur demandant d'éviter des démarches purement régionales, qui pourraient nuire à la diffusion de messages globaux et concertés.

Sur le plan juridique, la coordination communautaire a mandaté un professeur d'un institut de droit international de la mer pour travailler sur les questions qui se posent. La fameuse convention de Londres de 1964 est-elle toujours applicable ? Quelles pourraient être les conséquences de sa dénonciation par les Britanniques ? Le droit applicable, une fois la politique commune de la pêche dénoncée par le Royaume-Uni, est-il le droit commun de la convention de Montego Bay ? Existe-t-il des jurisprudences que nous pourrions utiliser pour revendiquer les droits historiques ? Je pense à la jurisprudence des affaires dites « des pêcheries » dans les années 1950 et 1970. On peut également travailler sur l'analyse de la sentence arbitrale relative à la mer de Chine, même si le sujet diffère quelque peu. Ces questions territoriales font donc actuellement l'objet d'une expertise pour voir si l'argument juridique peut être un support dans cette négociation ou s'il faut utiliser d'autres arguments pour défendre les intérêts des professionnels.

M. Martial Bourquin. – Vos interventions nous ont permis d’appréhender l’enjeu particulier pour la France de la question de la pêche. Comme madame, j’ai l’impression que, faute d’une négociation globale, il sera impossible de s’y retrouver. Les industriels veulent impérativement un accord et craignent un Brexit dur. Il faut donc que la négociation sur la pêche se fasse avec l’industrie. Et là, le Royaume-Uni a tout intérêt à parvenir à un accord. Le danger, ce sont les négociations sectorielles et les négociations bilatérales. Ce qui pourrait arriver de pire, c’est un Brexit dur et un Royaume-Uni qui, s’estimant victime, se vengerait dans des secteurs comme la pêche.

En cas d’échec de l’accord, ce sont normalement les règles de l’OMC qui s’appliqueront. Qu’est-ce que cela signifie en termes de droits de douane ? Quel en serait l’effet ?

M. Yannick Vaugrenard. – Martial Bourquin vient de rappeler une évidence : les négociations sur le Brexit ne peuvent pas être à géométrie variable ou se faire à la découpe.

Le Royaume-Uni pêche à 80 % dans ses eaux, tandis que le reste de la flotte européenne dépend des eaux britanniques à hauteur de 33 % en volume et de 25,4 % en valeur. Les Britanniques ont donc tout intérêt à ce qu’il n’y ait pas d’accord global. C’est là le cœur des négociations. Même si celles-ci avancent dans le temps, il serait bien qu’elles progressent parallèlement dans l’ensemble des domaines. Le risque serait qu’un pays, considérant qu’il a abouti par exemple en matière de pêche, s’intéresse peu aux secteurs dans lesquels il a peu d’intérêts. La bataille sera donc difficile et longue, Michel Barnier en est tout à fait conscient.

Il faut permettre à la solidarité européenne de continuer à se construire. Dès lors que la France ne s’y retrouverait pas – ou insuffisamment – dans un secteur en particulier, celui de la pêche par exemple, si les pêcheurs de Boulogne-sur-Mer étaient contraints d’aller pêcher dans le golfe de Gascogne, avec les conséquences financières dramatiques qui en résulteraient, les aides seraient-elles octroyées par le pays concerné ou par l’Europe ? Je souhaite qu’elles le soient plutôt par cette dernière, de manière à ce que cette solidarité se manifeste du début à la fin.

Comment cela se passait-il dans le secteur de la pêche avant que le Royaume-Uni n’adhère à l’Union européenne ?

M. Michel Le Scouarnec. – Lorsque nous nous sommes rencontrés au moment de la discussion du budget, j’avais le moral en vous écoutant. Aujourd’hui, j’ai peur pour l’avenir, je ne vois pas comment on va s’en sortir. Quelles forces rassembler, quelle solidarité bâtir ? Vous nous aviez dit que la construction était repartie, c’était bon pour le moral ! Peut-être des démarches régionales seront-elles malgré tout nécessaires. Les risques pour la pêche française sont nombreux : seulement 20 % du poisson consommé en France provient de la production nationale. Nous autres députés et sénateurs devons nous intéresser de très près à cette question. La Commission européenne n’y arrivera peut-être pas toute seule ; elle a besoin d’avoir à ses côtés les pêcheurs, la population, les élus. Je m’inquiète pour la pêche et la construction navale.

M. Jean Bizet, président. – Comme vient de le dire Didier Marie, pendant les deux prochaines années, la négociation portera sur les conditions du retrait, pas sur l’accord fixant les relations futures avec le Royaume-Uni.

M. Ladislas Poniowski. – Vous avez écarté assez rapidement l'idée d'une taxe. C'est la pêche hauturière qui est menacée, non pas la pêche côtière, et cette pêche hauturière représente 15 % de la flotte. Si l'on mène une négociation uniquement sur la pêche, la pêche française est fichue ! Il faut bien sûr inclure tous les enjeux économiques. Les Britanniques ont besoin du reste de l'Europe sur plein d'autres marchés. Si vous partez isolément dans une négociation portant uniquement sur la pêche, c'est perdu d'avance !

Les Britanniques, qui ont toujours été des commerçants, peuvent comprendre les enjeux économiques. Vous nous avez éclairés sur leur stratégie, qui a consisté à essayer de mener une négociation pays par pays, ce qui est malin de leur part. Vous avez eu raison de refuser : cette négociation doit être menée par les Vingt-sept, ensemble. Cela étant, il faut négocier non pas seulement sur la pêche, mais sur tout. Sinon, nous sommes perdus !

Vous dites fort justement qu'il faut refuser les taxes. Pourtant, cette question commence à faire débat puisqu'on parle d'une taxe de 24 % sur l'ensemble des produits de pêche importés. Il ne faut pas tomber dans ce piège-là.

Ne partez pas seuls au combat. Michel Barnier défendra bien sûr l'ensemble des pays européens, mais il ne faut pas raisonner uniquement sur la pêche : ce serait une mauvaise stratégie, un mauvais combat.

M. Hubert Carré. – Nous ne voulons pas d'un Brexit à la découpe et que la pêche soit traitée séparément des autres activités économiques ; nous voulons absolument un paquet commun. Comme je vous le disais, la pêche a toujours été le grain de sable qui a fait capoter certaines adhésions et c'est bien pour cela que nous ne voudrions pas que les négociateurs nous mettent de côté.

La taxe est à la fois une bonne et une mauvaise idée. Il ne faudrait pas que les Britanniques dévaluent la livre comme ils l'ont fait en 1993–1994, ce qui a conduit à une crise majeure dans la pêche, le poisson britannique vendu à Rungis étant moins cher que le poisson français vendu en criées. En outre, surtaxer les produits d'importation d'origine britannique pénaliserait la filière française de transformation puisque les Français n'ont jamais autant consommé de produits de la mer – de moins en moins sous forme de poissons entiers et de plus en plus sous forme de poisson transformé.

Les Britanniques sont pragmatiques et pour eux, ce sera du donnant-donnant : ils nous donneront accès à leurs eaux si nous leur donnons accès à notre marché, sachant que le premier marché mondial des produits de la mer, c'est l'Union européenne, notamment la France. C'est bien pour cette raison qu'ils réclament en accord équilibré.

M. Jean Bizet, président. – L'accès au marché ne sera possible que si les quatre libertés sont respectées. Nos amis britanniques n'accepteront pas cela pas plus qu'ils ne veulent reconnaître l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne. Ou il y aura un accord spécifique, ou il n'y aura pas d'accord du tout. S'appliqueront alors les règles générales fixées par l'OMC.

Mme Émilie Gélard. – C'est pour cette raison qu'un travail parallèle est mené pour identifier ce qu'on appelle les règles accessoires d'accès au marché. Par exemple, pour lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ou pêche INN, on exige des certificats prouvant que les prises ne proviennent pas d'une telle pêche. Des délais sont prévus pour la production de ces certificats. Pour faciliter l'accès au marché de la Norvège, un délai

dérogatoire a été négocié avec ce pays. Ces règles accessoires peuvent être autant d'éléments dans la négociation portant sur l'accès aux marchés, dans le respect des règles fixées par l'OMC.

M. Hubert Carré. – Tout à l'heure, je vous ai donné des chiffres pour vous faire comprendre quelle était notre vision des choses, laquelle diffère de celle des Britanniques. L'instauration de la politique commune de la pêche, en 1983, a conduit à une mise en commun des eaux et, ensuite, à un partage des stocks à partir des flottilles réellement en activité à cette date. Ce principe dit de « stabilité relative » n'a jamais été remis en question d'une politique commune de la pêche à une autre, laquelle change tous les dix ans. Les Britanniques considèrent qu'ils ont été désavantagés dans ce partage et qu'ils ont droit à bien plus que ce que leur attribue l'Union européenne – 20 % des totaux admissibles de captures actuellement. L'expertise scientifique sera de fait un vrai enjeu. Or les poissons ne connaissent pas les frontières et, compte tenu du changement climatique, migrent vers le Nord – les Norvégiens en bénéficient particulièrement avec la morue. On va donc assister à une bataille d'experts. Or on connaît très mal les ressources qui se cachent au fond des océans.

Vous nous avez interrogés sur les possibles compensations. À ce jour, nous ne souhaitons pas de compensation parce que nous désirons un accord permettant à chacun de continuer à pêcher et à vendre intelligemment le poisson. Si un désaccord devait survenir, des flottilles se verraient alors interdites. Je rappelle que 80 % de la flotte européenne est constituée de bateaux mesurant entre 10 et 12 mètres, des bateaux destinés à la pêche côtière. Un bateau de 50 mètres n'aura aucune difficulté à rejoindre le golfe de Gascogne pour pêcher du chinchard ou d'autres espèces, ce que ne pourra pas faire un bateau de 10 mètres. Cette fin d'activité ne pourra faire l'objet que d'une compensation financière, qu'elle provienne de l'État ou de l'Union européenne.

M. Thierry Missonnier. – Les navires de pêche hauturière ne sont pas très nombreux. Ce sont les petits navires et la pêche artisanale, surtout dans notre région, qui seront directement touchés par le Brexit. Les stocks et les quotas sont actuellement partagés avec le Royaume-Uni ; s'ils ne l'étaient plus, il leur faudrait fréquenter d'autres zones.

Comme le soulignait Hubert Carré, l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne puis dans l'Europe bleue, quand les droits historiques ont été cristallisés, est la période à laquelle la flotte de pêche du Royaume-Uni était la plus faible de son histoire ; c'est à cette époque qu'a fermé le port de Grimsby et que la grande pêche a cessé ses activités. Et c'est l'époque à laquelle notre pêche était la plus puissante.

La pêche française enregistre un regain d'activité en ce moment, avec des investissements un peu partout sur le littoral. Les patrons pêcheurs qui ont des projets nous disent que, avec le Brexit, ils hésitent à construire un chalutier de 20 mètres de 3 millions d'euros sans savoir où ils pourront travailler. En effet, la valeur d'un bateau dépend essentiellement des droits de pêche. De fait, des projets d'investissement sont gelés dans l'attente de l'issue de ces négociations.

M. Ladislas Poniowski. – Le président de la région Normandie a annoncé la semaine dernière que celle-ci aiderait à l'investissement dans la rénovation ou l'acquisition de nouveaux bateaux. Pêche côtière ou pêche hauturière ?

M. Thierry Missonnier. – Effectivement, Hervé Morin a annoncé un plan d'aide à la construction et la modernisation de navires, ce qui est une nécessité. Cela concerne les

navires de 7 mètres à 24 ou 25 mètres. Au-delà de 16 mètres, ce sont plutôt des chalutiers et en deçà, des fileyeurs qui pêchent le long des côtes. Un bateau de 25 mètres parti de Dieppe va pêcher en mer du Nord, entre la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'aire d'action de ces bateaux est relativement étendue.

M. André Gattolin. – Pour avoir négocié avec les Britanniques dans un autre domaine, je peux vous dire que les négociations avec eux, comme avec les Canadiens et les Norvégiens, ne sont pas faciles. Très vite, ils s'inscrivent dans une stratégie de la rupture. J'imagine très bien les Britanniques dire qu'ils veulent un accord global et, subitement, changer de pied, les marins pêcheurs britanniques montant au créneau en menant des actions très dures, avec la complicité bienveillante du Gouvernement.

Bien sûr, il faut mener une négociation globale englobant tous les pays européens, mais ne laissons pas de côté nos partenaires de l'Espace économique européen que sont les Islandais et les Norvégiens, sans oublier le Groenland. En tant que président du groupe d'amitié France-Europe du Nord, je connais bien ces gens, et ils ne sont pas très bien considérés par l'Union européenne. Nous, Français, devrions établir des relations bilatérales avec l'Islande, par exemple, qui vient de nommer l'un de ses plus brillants diplomates, Gunnar Snorri Gunnarsson, francophile, pour conduire les négociations sur le Brexit. Celui-ci s'inquiète de ses conséquences, sachant que le Royaume-Uni est le deuxième client de l'Islande – 12 % de ses exportations, essentiellement du poisson. Les Britanniques, puissance occupante durant la Seconde Guerre mondiale, après les Américains, considéraient ce pays comme leur « bac à poisson ».

Les Islandais ont la chance de connaître une phase de plein développement économique. Les pêcheries, auparavant leur première industrie, viennent tout juste d'être dépassées par le tourisme, qui connaît une forte expansion. Au sein de la société islandaise, on assiste à un phénomène de contestation à la fois des pêcheurs, des pêcheries et à des prélèvements exagérés. Les élections d'octobre dernier ont été assez tendues et ont beaucoup porté sur la surexploitation de la ressource marine.

La Commission européenne a toujours très mal mené les négociations sur la pêche avec la Norvège et l'Islande, d'autant que ces pays devraient être complètement intégrés à l'Union européenne. Kim Kielsen, le Premier ministre du Groenland, ancien marin pêcheur, me disait que les calculs de la ressource et des quotas réalisés par l'Union européenne étaient nuls, à tel point que le Groenland a passé des accords avec les Allemands pour fixer leurs propres quotas et disposer d'une contre-expertise. La France aurait donc intérêt à regarder du côté de la Norvège, de l'Islande et du Groenland, qui sont tout à fait demandeurs. Sur cette question de la pêche, on ne peut pas les renvoyer à la rigueur technocratique bruxelloise et leur dire que c'est à prendre ou à laisser. C'est tout de même l'une de leurs premières activités économiques !

Ces pays, qui nous sont associés à travers l'Espace économique européen, nous disent que l'on négocie des traités avec la Corée du Sud, les États-Unis et le Canada et ont le sentiment d'être la cinquième roue du carrosse et de devoir accepter toutes nos conditions sans être associés.

M. Thierry Missonnier. – Au moment de la sortie de l'Union européenne, les Britanniques sont susceptibles de mieux négocier avec l'Islande et la Norvège que l'Union européenne.

M. André Gattolin. – La couronne norvégienne connaît des fluctuations, en lien avec la méforme du marché des hydrocarbures. À l'inverse, la couronne islandaise flambe en raison de la bonne santé de l'économie islandaise. Le ministre islandais de l'économie, Benedikt Jóhannesson, déclarait hier qu'il fallait arrimer la couronne islandaise à une monnaie forte : soit l'euro, soit la livre. Faisons-leur donc une proposition intelligente immédiatement, pour qu'ils ne s'arriment pas à la livre.

M. Yannick Vaugrenard. – C'est la première fois qu'un pays quitte l'Union européenne. Par conséquent, les négociations ne peuvent pas être menées comme elles l'étaient traditionnellement en considérant que c'est la concurrence libre et non faussée qui doit tout déterminer. À partir du moment où la solidarité devra s'exercer dans le domaine de la pêche, dans le domaine industriel, dans le domaine des finances, un principe devrait être intangible pour peser dans les négociations : que le budget européen pallie les conséquences dans tel ou tel domaine d'un accord avec les Britanniques. Si l'on admet que cette aide puisse venir individuellement de chaque État membre, alors chacun va négocier dans son coin.

M. Hubert Carré. – Nous vous remercions de votre accueil et de votre écoute. Nous allons tous suivre l'évolution de ce dossier. Le Brexit est une source d'inquiétude et peut être un séisme pour l'ensemble de la filière française et même européenne. Quelque part, il peut aussi être une chance en faisant bouger les lignes et en faisant comprendre à la Commission européenne qu'on a peut-être mal négocié avec l'Islande, le Groenland et la Norvège – les négociations avec la Mauritanie ou le Maroc ont été une catastrophe, si bien que les armements français ne se rendent plus dans cette zone.

Notre souhait, c'est de faire aussi bouger les lignes en interne. La Commission européenne continue comme si le Brexit n'avait pas eu lieu et impose de nouvelles contraintes aux pêcheurs français, lesquelles pourraient avoir pour les armements des conséquences plus dures que le Brexit.

Si les pêcheurs britanniques ont voté à 99 % en faveur de la sortie de l'Union européenne, c'est qu'il y a bien un problème quelque part. Si certains pêcheurs français sont malheureusement tentés par les discours en faveur du Frexit, il faut aussi alléger la pression de la politique commune de la pêche sur les économies nationales et sur les pêcheurs français en particulier.

Il faudra travailler par la suite avec le Royaume-Uni, mais il ne faut pas oublier l'Islande et la Norvège. La France fait partie d'un ensemble qui est le premier marché mondial des produits de la mer. Cela m'étonnerait que les Britanniques aillent vendre leur poisson en Extrême-Orient, comme ils l'ont prétendu dans un premier temps.

M. Jean Bizet, président. – Ce dernier message s'adressait plus particulièrement à notre collègue Michel Le Scouarnec...

Il serait intéressant que nous maintenions le contact. Même si, pendant deux ans, aucune négociation officielle n'est menée sur le cadre des relations futures avec le Royaume-Uni, il faudrait toutefois que vous nous fassiez part de l'état de vos réflexions. Il faudra un accord des parlements des différents États membres sur le cadre des relations futures. Le seul négociateur en chef, Michel Barnier, est un ancien de cette maison et nous pourrions lui faire passer des messages.

Le groupe de suivi que Jean-Pierre Raffarin et moi-même conduisons avec l'appui des commissions saisies au fond restera vigilant au cours des prochaines années. Nous assistons à une première : aucun État membre n'a jamais quitté l'Union et peut-être cet essai ne sera-t-il jamais transformé, les Britanniques décidant de ne pas aller jusqu'au bout une fois qu'on leur aura dit la vérité – pour le moment, on leur a menti. Restons positifs !

On ne peut pas parler de pêche si l'on n'intègre pas la question de la gestion de la ressource. On peut faire passer des messages en diffusant des informations sur les États membres qui ne joueraient pas le jeu de la gestion des ressources. En Normandie, plus particulièrement dans la baie du Mont-Saint-Michel, nous avons sauvé la coquille Saint-Jacques. C'est parce que la profession elle-même a bien compris que si elle ne gérait pas cette ressource, elle n'en pêcherait plus demain. À défaut d'une ressource pérenne, la pêche n'a plus aucun intérêt.

Je vous remercie.

La réunion est close à 15 h 55.

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

Mercredi 19 avril 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

La réunion est ouverte à 14 h 50.

**Contrat de performance État-SNCF Réseau – Audition de M. Patrick Jeantet,
président-directeur général de SNCF Réseau**

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre présence cet après-midi, compte tenu du délai très court qui vous a été imposé pour vous libérer, dans une période qui plus est particulière. J'ai en effet pris dans l'urgence la décision de réunir la commission, pour des raisons que je développerai dans quelques instants.

Trois auditions étaient prévues cet après-midi, dont celle du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, mais celui-ci ayant fait valoir son obligation de réserve en cette période préélectorale, ne pourra être présent, ce que je regrette.

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire prévoit la conclusion de contrats de performance entre l'État et les trois entités du groupe public ferroviaire : SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Ces contrats sont des éléments essentiels de la loi, destinés à assurer l'équilibre financier de la SNCF, à lui permettre de maîtriser ses coûts et la trajectoire de sa dette. Ils devaient également matérialiser « le retour de l'État stratège ».

Nous attendions ces contrats de performance depuis un certain temps puisque la loi du 4 août 2014 a maintenant plus de deux ans, mais, comme sœur Anne, nous ne voyions rien venir ! Le Gouvernement a, dans un premier temps, justifié ce délai par la nécessité de régler au préalable les questions inhérentes au dialogue social dans l'entreprise. Puis il a fait valoir la procédure de saisine du Haut Comité du système de transport ferroviaire, qui a ensuite rendu un avis sur le rapport stratégique d'orientation. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), a été saisie, au mois de décembre 2016, des projets de contrats et elle a rendu son avis le 29 mars dernier.

Cet avis est très sévère. Concernant le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, l'Arafer évoque « des hypothèses économiques fragiles et peu crédibles ». Elle fait remarquer que les augmentations de péage prévues sont déconnectées des réalités économiques et que l'incidence qu'elles pourraient avoir sur le trafic n'est pas véritablement évaluée.

Sur la question de la productivité, l'Arafer dénonce non seulement le manque d'indicateurs de performance précis, mais aussi le fait que les efforts de productivité annoncés sont assez flous. Elle relève notamment – on en a d'ailleurs parlé, ce matin, en réunion du conseil de surveillance de la SNCF – que, dans trois ans, les efforts de productivité pourraient doubler, sans que cela soit vraiment justifié dans le contrat. Elle note surtout que la dette

continuera à augmenter et qu'en 2026, elle ne sera toujours pas stabilisée. Elle connaîtrait ainsi une augmentation de 40 %, sur la période du contrat, pour dépasser 60 milliards d'euros.

Soulignant que toutes ces hypothèses sont sans doute optimistes, l'Arafer recommande « une révision profonde du projet de contrat avant sa signature ».

Ayant appris que cette signature interviendrait demain, il nous est apparu nécessaire de nous réunir pour débattre de ce projet de contrat, sachant que, conformément à la loi, l'avis de l'Arafer doit être transmis au Parlement, ce qui n'a pas été le cas. L'État ne nous a officiellement transmis ni le projet de contrat ni l'avis de l'Arafer, en méconnaissance totale de ses obligations. Nous avons quand même pu accéder à certains de ces documents, en partie publics, mais, sur la forme, il est choquant que cette transmission ne soit pas intervenue.

Toujours sur la forme, je l'ai dit ce matin devant le conseil de surveillance, je considère qu'il n'est ni acceptable ni convenable que le Gouvernement signe, à trois jours de l'élection présidentielle, un contrat qui va déterminer la relation entre l'État et la SNCF pour dix ans.

Certes, on nous dit que ce contrat pourra être révisé dans trois ans. Mais cela fait plus de deux ans que nous l'attendons et il faudrait maintenant le signer dans l'urgence, à trois jours d'une élection majeure, alors même que l'État se prévaut de cette période pour justifier son obligation de réserve et ne pas venir s'exprimer devant notre commission !

Cette situation n'est acceptable ni sur la forme ni sur le fond, compte tenu de l'avis très sévère exprimé par l'Arafer, dont le Gouvernement ne tient absolument pas compte, puisque, si j'ai bien compris, c'est la copie initiale, le projet de contrat tel qu'il a été défini, qui va être signé.

Voilà pourquoi il me semblait important de réunir notre commission, malgré le délai très court imposé dans cette période délicate.

Monsieur Jeantet, avant de vous donner la parole, je vous remercie de ne pas avoir invoqué le devoir de réserve pour, si j'ose dire, vous « défiler ».

J'aimerais que vous puissiez nous confirmer que la signature est bien imminente puisque, là aussi, nous en avons été informés par des bruits de couloir. Je souhaite également connaître votre sentiment sur ce projet de contrat, notamment sur les remarques de l'Arafer indiquant que les recettes seraient irréalistes et que la maîtrise des dépenses et de la dette ne serait pas assurée.

M. Patrick Jeantet, président-directeur général de SNCF Réseau. – Je confirme que le contrat de performance de SNCF Réseau doit être signé demain matin, à 10 heures, à l'hôtel de Roquelaure.

Ce contrat est le fruit d'un long processus puisque, depuis l'adoption de la loi de 2014, il est discuté entre, d'un côté, l'État, et, de l'autre, SNCF Réseau.

Être président de SNCF Réseau, c'est présider une grande entreprise industrielle française, qui emploie 54 000 cheminots, représente 6,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel et des investissements substantiels. Je voudrais affirmer l'importance pour nous d'avoir un contrat décennal, qui, fondamentalement, donne de la visibilité.

Ce contrat affirme une priorité stratégique, auparavant exprimée par les uns et les autres, mais qui n'était pas écrite, à savoir la nécessité d'améliorer la qualité de service, en renforçant et en rénovant le réseau ferré national, d'une manière générale, mais plus particulièrement le réseau ferré national classique. Celui-ci – il suffit de lire les nombreux rapports qui ont été écrits sur ce sujet pour s'en convaincre – a été, en termes d'investissements, très largement délaissé pendant de nombreuses années et nécessite un renouvellement important.

Le contrat de performance, tel qu'il est présenté aujourd'hui, réaffiche cette priorité de rénovation du réseau structurant, sans ignorer le réseau régional. Cette priorité concerne en particulier les nœuds ferroviaires, qui sont un vrai sujet puisque la vaste majorité de nos concitoyens transportés par le réseau ferré national le sont à partir de grands nœuds ferroviaires tels que l'Île-de-France, Lyon, Marseille, Rennes, Lille, Bordeaux.

Si le premier point important est la priorité stratégique de la rénovation du réseau, le deuxième est la visibilité.

Si nous votons le budget de SNCF Réseau en novembre de l'année n-1, nos investissements, nos projets de rénovation et de développement sont planifiés depuis trois ans. La raison de cette planification tient au fait que les travaux que nous réalisons sur le réseau ferré national se font sur un réseau exploité et que notre objectif est évidemment de minimiser l'impact sur l'exploitation. L'importance de cette planification à long terme est évidente pour toutes les entreprises ferroviaires qui assurent un service.

Chaque année, le budget est discuté et, très souvent, les montants prévus sont diminués. Cela a pour conséquence qu'en janvier ou février, 10 % à 20 % des projets sont déprogrammés, ce qui est un gros problème pour nous.

À cet égard, ce contrat de performance représente une avancée majeure puisqu'il nous donne une prévisibilité. Désormais, nous pourrions planifier nos projets trois ans à l'avance, grâce aux indicateurs d'investissements qui pourront être réalisés sur la partie du réseau le plus structurant, à travers une trajectoire qui, dans les années 2000, était de 500 millions à 700 millions d'euros par an, qui est passée à 2,6 milliards d'euros en 2016 et qui va monter à 3 milliards d'euros avant productivité jusqu'à la fin de ce contrat de performance. Voilà pour la partie « réseau structurant ».

Sur la partie régionale, ce qu'on appelle les lignes 7 à 9, sont prévus des contrats de plan entre l'État et les régions, qui ont été revus ces dernières années. Même si cette classification de lignes 7 à 9 est – sans doute à juste titre sur une partie du réseau – critiquée par l'Association des régions de France, elle a le mérite d'exister. Les contrats de plan État-région (CPER) comportent des investissements massifs : en 2016, environ 500 millions d'euros ont été investis sur le ferroviaire. Ils seront progressivement augmentés jusqu'à 1 milliard d'euros et conjointement financés par les régions et l'État. Je salue cet accroissement substantiel, absolument nécessaire si on veut maintenir notre réseau dans un état normal d'exploitation.

Ce deuxième point, la visibilité sur les investissements, est pour moi, en tant que président de SNCF Réseau, fondamental.

Le troisième sujet est le plan de charge des investissements financiers, qui s'élève à 46 milliards d'euros sur dix ans. Il englobe toutes les facettes de l'investissement,

notamment les contrats de plan État-région qui, pour l'instant, ne sont prévus que jusqu'en 2020, mais on a considéré qu'ils seraient prolongés au-delà. Cette augmentation est significative par rapport à ce qui existait il y a quelques années.

Enfin, le dernier point qui, en effet, fait l'objet d'une critique de l'Arafer concerne l'objectif prévu par la loi de couvrir les coûts complets à l'horizon de dix ans, de telle manière que la dette, au-delà, n'augmente plus.

Certes, la dette augmentera, d'ici au terme de ce contrat, en 2026, de 17 milliards d'euros. Elle devrait augmenter de 3 milliards d'euros au début, de 400 millions ou 500 millions d'euros l'avant-dernière année, puis, de la dixième à la onzième année, elle ne devrait plus augmenter puisque les coûts complets seront couverts dans la dixième année.

Ces 17 milliards d'euros sur dix ans correspondent en moyenne aux frais financiers actuels.

Les trois principales composantes du réseau ferré national contribuent de manière à peu près égale à cet objectif de couverture du coût complet à horizon de dix ans. La dette augmente actuellement de 3 milliards d'euros par an, hors nouveaux développements du réseau, qui seront traités suivant la règle d'or.

Un tiers provient des recettes, du fait de l'augmentation des péages, particulièrement à partir de 2021, et de l'accroissement des volumes, ce qui représente environ 1 milliard d'euros.

Un tiers provient de l'augmentation des subventions de l'État, soit directement à travers l'augmentation de la redevance d'accès, soit à travers les dividendes de SNCF Mobilités reversés à SNCF Réseau, actuellement de l'ordre de 130 millions d'euros, mais estimés à 600 millions d'euros la dixième année, ce qui suppose des gains de productivité de SNCF Mobilités. Ce deuxième paquet représente également 1 milliard d'euros environ.

Le troisième tiers est lié à notre productivité, que je me suis engagé, ainsi que le comité exécutif de SNCF Réseau, à augmenter de 1,2 milliard d'euros à l'horizon 2026 en année pleine. Un grand chantier d'analyse de la valeur de nos projets a été engagé afin d'améliorer la productivité pour un volume égal d'investissements. Une partie des économies portera sur les charges. Sur un total de 8 milliards d'euros, cela correspond à environ 1,5 % par an sur dix ans. C'est un plan ambitieux, mais considéré comme réalisable dans le monde industriel.

L'avis de l'Arafer est certes critique, mais je soulignerai deux points positifs. L'Autorité reconnaît la pertinence des priorités dans la gestion du réseau, en particulier dans l'investissement nécessaire pour rénover le réseau ferré national et le remettre à un niveau nominal. Elle considère en outre que la cible de productivité, à partir d'un *benchmark* européen, est cohérente. Elle émet néanmoins des doutes sur nos capacités à l'atteindre.

Je m'engage à détailler notre plan devant l'Arafer. À ma nomination, en 2016, j'ai lancé un plan de productivité pour atteindre l'objectif fixé au moment de la réforme ferroviaire de 2014, soit 500 millions d'euros de gains de productivité à l'horizon 2021. C'est une première étape. À cet effet, nous avons défini trente-deux leviers. Depuis le 1^{er} janvier,

tous les quinze jours, le comité exécutif revoit deux à trois d'entre eux pour s'assurer de leur réalisation par les équipes de SNCF Réseau.

L'avis de l'Arafer comporte également des points très négatifs. Le régulateur conteste globalement la trajectoire financière, essentiellement sur deux points. Comme vous le savez, l'Arafer avait rendu un avis défavorable sur la réforme concernant des péages triennaux à partir de 2018. Cet avis est complexe, je n'entrerai donc pas dans le détail. Les péages figurent sur une ligne globale. Le contrat prolonge le niveau des recettes actuelles, augmentées de l'inflation.

L'Autorité conteste par ailleurs la capacité de l'État à maintenir les financements prévus, en particulier l'augmentation des subventions, ainsi que la capacité de SNCF Mobilités à rétrocéder près de 600 millions d'euros de dividendes dans dix ans.

Ce plan est certes ambitieux, mais le volume de trains, puisque nous sommes payés au train-kilomètre, est cohérent avec le contrat de SNCF Mobilités, qui assure la très grande majorité de nos recettes. Nous avons anticipé l'ouverture à la concurrence prévue par le quatrième paquet ferroviaire dans ces prévisions de trafic.

Le régulateur nous reproche en outre de n'avoir pas défini tous les indicateurs de performance et de qualité de service. Sur les dix indicateurs non financiers, trois ne sont pas renseignés. Je me suis engagé à travailler avec l'État et l'Arafer pour les définir. Lors de la phase de concertation, des régions nous ont d'ailleurs suggéré des indicateurs. Un calendrier a été inscrit dans le contrat.

Le régulateur reproche à SNCF Réseau de ne pas répercuter les gains de productivité sur le prix des péages. La loi est très claire sur ce point : tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble des ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise. Évidemment, mon souhait le plus cher est de parvenir à terme à diminuer les péages, mais, à l'horizon de dix ans, ce n'est pas possible.

Enfin, l'Arafer doute de la réalité de la réduction des coûts affichés et note l'absence d'une stratégie de rupture dans la gestion industrielle de l'entreprise. Lorsque j'ai été nommé à la présidence de SNCF Réseau, j'ai engagé une sorte de rupture suivant deux grands axes.

Le premier axe, c'est l'accélération de l'innovation, en particulier grâce aux nouvelles technologies, afin d'améliorer la performance. Je pense, par exemple, au passage d'une maintenance réactive ou programmée à une maintenance prédictive. Il faut savoir que la végétation le long des lignes équivaut à neuf fois la superficie de la ville de Paris. Nous avons mis au point un système croisant les relevés topographiques effectués parfois par des drones, la reconnaissance des essences et les données météorologiques afin de prédire l'évolution des arbres les plus dangereux en vue de les abattre préventivement et non plus de manière réactive, lorsque l'arbre est tombé sur la voie. Nous souhaitons développer ce type d'innovations. La gestion de maintenance assistée par ordinateur va également nous permettre d'être plus productifs en matière d'organisation et de planification au jour le jour.

Le deuxième grand axe, c'est l'externalisation. Il s'agit de faire participer un plus grand nombre d'acteurs industriels performants en France à la maintenance et au renouvellement du réseau ferré national. Historiquement, tout en faisant appel à des sous-traitants, le contrôle des chantiers et la méthodologie restaient totalement contrôlés par la

SNCF. Nous voulons laisser une plus grande marge de manœuvre aux industriels privés pour investir dans des trains-usines ou « suites rapides » performants, mais aussi pour développer de nouvelles méthodes de maintenance.

Ces deux grands axes sont en « rupture » dans le monde de SNCF Réseau, même si je n'aime pas trop ce terme, car nous exploitons le réseau ferré national et limitons l'impact sur les exploitations existantes. Il faut donc se méfier des révolutions dans ce domaine, la sécurité restant notre objectif premier.

Je conclurai sur un dernier point : l'Arafer nous reproche de ne pas avoir organisé une concertation suffisante. Nous avons tout de même interrogé soixante parties prenantes - les régions, notamment à travers l'Association des régions de France, les opérateurs, les associations professionnelles, la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT)... Nous avons organisé une concertation officielle durant quarante-deux jours, entre janvier et février derniers, mais nous avons aussi très largement discuté de tous les thèmes figurant dans ce contrat de performance au cours des deux dernières années. Nous aurions sans doute pu mieux faire, mais je pense que nous avons réalisé un grand travail.

M. Hervé Maurey, président. – Avant de donner la parole à ceux de nos collègues qui le souhaitent, je ferai trois remarques.

Tout d'abord, apprendre aujourd'hui que le contrat va être signé demain, à 10 heures, au ministère, ne me semble pas convenable. L'État n'a jugé bon ni de nous informer ni de nous transmettre les documents qu'il était légalement tenu de nous transmettre.

Ensuite, vous avez souhaité mettre en avant certains des points positifs soulevés par l'Arafer, notamment le fait que le contrat de performance érige en priorité la régénération du réseau, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Pour le reste, l'avis de l'Autorité est extrêmement sévère : selon elle, ce contrat, qui échoue à remplir les objectifs du législateur, ne peut être signé en l'état. Il s'agit de mots extrêmement forts, choisis à dessein. Vous avez souligné à plusieurs reprises que ce contrat pouvait paraître ambitieux. Or il s'agit non pas d'un problème d'ambition, mais de crédibilité, ce qui est beaucoup plus ennuyeux.

Enfin, comme moi, vous avez entendu ce matin, lors de la réunion du conseil de surveillance de la SNCF, le président de l'Association des régions de France déclarer que son association et les régions avaient bien été consultées, mais que leur avis n'avait absolument pas été pris en compte. M. Richert a ensuite émis des doutes très sérieux sur la capacité des régions à apporter les financements envisagés, ce qui vient encore renforcer les craintes pesant sur la crédibilité de ce contrat.

M. Jean-Jacques Filleul. – Les convocations arrivent parfois au dernier moment. Nous avons été convoqués le 14 avril pour la réunion d'aujourd'hui... Les choses sont parfois plus complexes qu'il n'y paraît. L'arrêté portant sur le système de contrôle des poids lourds sur les autoroutes a été signé le jour où Sarkozy a quitté l'Élysée, repassant ainsi le bébé au nouveau gouvernement...

M. Michel Raison. – Avec le succès que l'on sait !

M. Jean-Jacques Filleul. – C'est justement parce que le gouvernement Fillon n'a pas voulu gérer cette question que les choses se sont si mal passées. Ne nous érigeons pas en

procureur des difficultés actuelles, monsieur le président. Pour autant, je n'accepte pas non plus cette situation.

Monsieur Jeantet, je suis extrêmement gêné : comment avoir une opinion précise sur le travail réalisé sans avoir pu lire le contrat de performance ? Tout ce que j'en sais, je le tiens d'articles de presse. J'y ai découvert – avec plaisir – que le décret instaurant la règle d'or avait été signé vendredi dernier. Il était temps : nous l'attendions depuis près de trois ans !

Ce contrat de performance a le mérite d'exister. Il s'agit d'un exercice important. Nous avons voulu donner à l'Arafer, tant dans la loi de réforme ferroviaire que dans la loi Macron, les moyens d'assurer une transparence et un débat public sans précédent en matière ferroviaire.

Le contrat de performance a un vrai côté positif : il donne des priorités stratégiques, comme cela a été rappelé. Je regrette seulement de ne pouvoir en discuter, faute d'avoir eu le contrat en main. J'ai un peu l'impression de parler dans le vide.

Je suis désolé de ne pouvoir être plus introspectif sur ce document qui m'intéresse au plus haut point. Je vous ai entendu, mais je suis marqué, comme tous mes collègues, par les propos particulièrement durs de l'Arafer, propos auxquels vous n'avez qu'en partie répondu.

Les parlementaires ne peuvent être traités de cette manière. Nous comprenons le caractère particulier de la période actuelle, mais il n'est pas normal de ne pas avoir eu ce contrat de performance entre nos mains. Nous n'avons pu l'étudier en profondeur et je suis bien incapable, aujourd'hui, de formuler la moindre remarque intelligente à son égard.

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais au moins rassurer M. Filleul sur la qualité de ses remarques, même s'il n'a pas eu communication du contrat de performance. Je voudrais redire que personne ici n'a eu connaissance de ce document, dont la transmission au Parlement est pourtant une obligation légale.

Comme chacun d'entre vous, j'ai pu accéder à l'avis de l'Arafer *via* internet. Ce n'est évidemment pas la faute du président de SNCF Réseau, à qui je n'adresse aucun reproche.

M. Rémy Pointereau. – Nous n'avons pas eu le contrat de performance entre les mains, mais internet nous permet tout de même d'obtenir quelques éléments.

Vous avez parlé de frais financiers à hauteur d'1,7 milliard d'euros. Compte tenu des taux d'intérêt actuels, quelle dépense en capital cela représente-t-il ?

Quel est le montant précis du coût du renouvellement du réseau ? On entend parler de 29,7 milliards d'euros ou de 32 milliards d'euros. Quel est le véritable chiffre ?

La question du financement repose sur les régions, qui n'ont pas été signataires de ce contrat de performance. L'avis qu'elles ont donné aurait dû être suivi. Ces lignes font partie du réseau national, dont SNCF Réseau se dit propriétaire... Est-ce bien votre rôle de préconiser des fermetures sur le réseau national dévolu aux régions ?

L'augmentation des péages ne risque-t-elle pas de constituer un frein à l'arrivée potentielle de nouveaux opérateurs ? L'augmentation des tarifs ne va-t-elle pas induire une baisse de la rentabilité et du nombre de voyageurs sur vos lignes ?

Par ailleurs, le contrat de performance semble reposer sur des obligations de moyens et peu sur des obligations de résultats...

Si l'on veut une meilleure productivité et une meilleure rentabilité, je pense qu'il faut aussi améliorer l'offre. Les fortes contraintes horaires à l'œuvre ne satisfont pas les voyageurs, qui se détournent de la SNCF. Nous sommes dans un cercle infernal : moins les horaires sont adaptés, moins il y a de voyageurs, et plus le nombre de voyageurs diminue, plus la rentabilité et les recettes baissent. Comment passer d'un cercle infernal à un cercle vertueux ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Vous avez parlé de 46 milliards d'euros d'investissements sur dix ans. Je voudrais savoir comment s'organise cette somme. S'agit-il d'investissements en interne ou faites-vous appel à des entreprises privées ? Dans ce dernier cas, nous avons proposé, avec Jean-Jacques Filleul, de baisser les seuils d'appels d'offres en matière d'autoroutes à 500 000 euros. Cela sera-t-il aussi le cas pour SNCF Réseau ou seuls les grands groupes pourront-ils participer à ces appels d'offres ?

Lorsque vous rénovez un réseau, envisagez-vous aussi d'améliorer la téléphonie mobile des usagers des TER ou des TET ? Pensez-vous également à faire bénéficier les territoires ruraux proches de ces lignes d'une meilleure qualité de téléphonie mobile ?

Dans mon département de la Sarthe, nous avons créé une zone d'activité économique autour d'un échangeur ferroviaire entre Le Mans et Tours. SNCF Réseau a d'abord supprimé la ligne Le Mans-Tours, avant de supprimer aussi celle de Tours au Mans. Si nous voulons conserver cet échangeur, il nous faudrait déboursier entre 4 et 5 millions d'euros. Nous avons voulu profiter de cet échangeur pour promouvoir notre département, mais SNCF Réseau a tout supprimé sans aucune concertation.

M. Michel Raison. – Je ne connais pas le fond du contrat de performance, mais je suis sûr qu'il est plein de bonnes intentions et de bonnes choses.

Le problème ne porte pas tant sur l'entretien de notre réseau, dont nous connaissons le retard extraordinaire, mais sur le financement de cet entretien.

Je suis assez d'accord avec Jean-Jacques Filleul : il n'était pas forcément de bon ton que le gouvernement précédent prenne une décision de cette importance au dernier moment. Mais le gouvernement suivant doit-il, pour autant, réitérer les mêmes erreurs ? Cette remarque vaut pour beaucoup d'autres dossiers...

C'est aussi la raison pour laquelle nos compatriotes sont assez désorientés. Décennie après décennie, nous répétons les mêmes erreurs et rencontrons les mêmes déficits de démocratie participative. Le Parlement est aussi désorienté que les citoyens. Je suis l'un des membres de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire, présidée par M. Cabanel. À ce titre, je peux vous dire que beaucoup reste à faire dans notre pays, en particulier sur la relation Gouvernement-Parlement.

Ce contrat, dont vous vous réjouissez, sera caduc dès sa signature. Nous ne savons pas si l'État pourra honorer cette énorme et néanmoins nécessaire augmentation du financement.

Par ailleurs, toutes les régions vont-elles le signer en même temps que l'État ? Année après année, elles ont appris le coût du financement du réseau ferroviaire et de son

fonctionnement... Si leur participation à l'amélioration du réseau devient plus importante et que le coût des péages augmente dans le même temps, sachant que les gains de productivité ne seront pas immédiats, ce sont les régions qui vont payer une grande partie de ces péages, puisqu'elles récupèrent la quasi-intégralité des trains d'équilibre du territoire (TET). Je serais surpris qu'elles applaudissent des deux mains, eu égard à l'état de leurs finances et de la baisse des dotations. Le financement est donc bien le problème numéro un.

L'amélioration de la productivité est une bonne chose. SNCF Mobilités a-t-elle engagé les négociations avec les syndicats ? Sont-ils d'accord pour réaliser les efforts de productivité nécessaires pour amortir ces augmentations de péage ?

Comparée aux opérateurs d'autres pays, la SNCF est une bonne entreprise, mais sa productivité souffre de la non-polyvalence de ses agents. Je suppose que vous avez engagé une réflexion sur cette question dans le cadre de la maintenance du réseau.

Un des TER de ma région est international, puisqu'il se rend en Suisse. Or, tous les hivers, nous devons faire face à des chutes d'arbres sur le réseau. Il est bien évidemment impossible de prévoir quand un arbre va tomber. Mais pourquoi arrêter un train pendant des heures et des heures jusqu'à l'arrivée d'une équipe agréée pour dégager un arbre de diamètre moyen ? Je me suis toujours dit qu'un chauffeur de train privé aurait une tronçonneuse avec lui ! C'est tellement simple et évident !

Il ne s'agit que d'un exemple parmi d'autres. J'ai discuté avec un agent qui était chargé du plein des locomotives ; je ne suis pas certain que la fonction de répandre du sable n'était pas dévolue à un autre agent... Il nous faut sortir de ce problème de non-polyvalence pour améliorer la productivité.

M. Hervé Maurey, président. – Je note qu'en Franche-Comté il faut un arbre pour arrêter un train ; en Normandie, il suffit de quelques feuilles pour bloquer les lignes pendant des semaines...

M. Jérôme Bignon. – Je voudrais saluer M. Jeantet, qui a le mérite d'être présent. Il n'a pas une place facile, mais il a accepté de présider une société appartenant à l'État. Il connaît donc les risques du métier. Les parlementaires sont confrontés à d'autres risques ; nous assumons nos responsabilités tous les six ans, nos collègues de l'Assemblée nationale tous les cinq ans...

Toute cette histoire est extrêmement intéressante en ce qu'elle est révélatrice d'un dysfonctionnement majeur de notre société. Comme vient de le souligner Michel Raison, un document fondamental pour l'avenir de la société et celui du transport ferroviaire, dont nous n'avons pas connaissance, va être signé par des personnes qui s'interdisent de venir en discuter avec nous.

C'est la négation d'une société apaisée, dans laquelle on discute et on essaie de construire ensemble, de manière consensuelle.

Le Parlement, qui, chaque année, autorise les dépenses de l'État au travers des lois de finances, est évidemment un partenaire dans la discussion. Or, en l'espèce, le Gouvernement s'assied sur la légitimité du Parlement à discuter. On se dit que, grâce au fait majoritaire, le Parlement votera... C'est dommage, parce que nous avons montré maintes fois

ici, au-delà de nos opinions politiques, que le Parlement pouvait être un partenaire quand l'enjeu est important.

Il va falloir discuter avec les partenaires sociaux de la question des gains de productivité. Cela demandera certainement un travail important avec les agents. Combien de fois ai-je vu les usagers pris en otage, obligés d'attendre un hypothétique conducteur ou de rentrer chez eux parce que leur train a été annulé ?

J'en viens au problème du temps. Peut-on raisonnablement, dans le monde d'aujourd'hui, signer un document qui nous engage sur dix ans, alors que l'on ne sait pas de quoi demain sera fait ? Imaginons que le président de la République qui sera élu sorte notre pays de l'Europe dans les prochaines semaines. Quelle serait alors la valeur du contrat ? On ne sait même pas quels seront les taux d'intérêt à deux ans.

Compte tenu des incertitudes, le dialogue doit être la base. C'est ce que l'on avait essayé de faire lors du Grenelle, et cela n'avait pas si mal marché ! On avait alors réuni tout le monde autour de la table, sans considérer que, par principe, l'État avait raison et les autres – citoyens, ONG ou parlementaires – avaient tort. Cette méthodologie a permis beaucoup d'avancées. Sur des sujets aussi importants pour la vie quotidienne de nos concitoyens et pour la crédibilité de notre économie – les voies ferrées, c'est aussi le transport des marchandises et l'irrigation de notre économie –, le dialogue devrait être prioritaire. Les enjeux sont trop importants pour que nous soyons imposés des décisions unilatérales et implacables. En somme, on nous dit « circulez, il n'y a rien à voir »...

Quand, de surcroît, on s'assied sur l'avis négatif de l'autorité de régulation qui a précisément été créée pour émettre un avis qui soit détaché des contingences politiques, en disant que cet avis n'a aucune importance, le déni de démocratie est violent. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de la décrédibilisation du monde politique et, globalement, de tous ceux qui ont un pouvoir de décision – les présidents de société nationale, de grandes centrales syndicales... Ces procédés sont quelque peu décourageants pour la représentation nationale ! Je le dis évidemment sans aucune agressivité à l'égard de M. Jeantet, qui, j'en suis convaincu, fait son travail du mieux qu'il peut.

Alors que, en cette période électorale, nous sommes particulièrement incités à réfléchir à des systèmes qui marchent mieux, nous avons là la caricature de ce qu'il ne faut pas faire. Je pourrais citer d'autres exemples. Ainsi, c'est demain que sera installé le conseil de surveillance de la société du canal Seine-Nord Europe. Quel sens cela a-t-il à la veille des élections ? Or, encore, on désigne des zones d'éolien en mer, mettant le feu aux poudres sur ce dossier, qui nécessite, par essence, de la discussion et de la concertation... Je crois qu'il y a quelque chose qui ne va pas au royaume de France.

M. Hervé Maurey, président. – Je partage tout à fait ce qu'a dit Jérôme Bignon, d'autant que ce sujet est tout de même relativement consensuel. Je rappelle que la loi portant réforme ferroviaire – je parle sous le contrôle de Jean-Jacques Filleul, qui a beaucoup travaillé sur ce texte – a été votée à une très large majorité, bien au-delà de la seule majorité gouvernementale. Une grande partie de l'opposition actuelle l'a également votée. En effet, sur de tels sujets, nous devons être capables de dépasser les clivages politiques.

Je retiens de la présente audition que nous avons tous – chacun avec ses mots et sa sensibilité – dit la même chose, à savoir que le procédé n'était pas correct et qu'il était étonnant que l'on tienne aussi peu compte de l'avis de l'Arafer.

Certains estiment qu'« un contrat, c'est déjà ça ». C'est ce que j'ai entendu ce matin au conseil de surveillance de la SNCF. Personnellement, je ne suis pas certain qu'un contrat dont l'Arafer nous dit qu'il repose sur des hypothèses qui ne sont pas crédibles vaille beaucoup mieux que pas de contrat du tout. Je ne trouve pas rassurant de signer un contrat dont on sait qu'il ne tient pas la route. Au reste, je trouve paradoxal que l'on définisse les indicateurs après avoir signé le contrat. Monsieur le président, vous savez aussi bien que moi que les indicateurs devraient figurer dans le contrat !

M. Patrick Jeantet. – Je vais tâcher de répondre aux questions dans l'ordre.

Premièrement, la dette augmente de 17 milliards d'euros, passant de 43 milliards d'euros à la fin de l'année 2016 à 60 milliards d'euros en 2026. Le taux d'intérêt qui a été retenu s'établit à 3 %. En effet, il ne faut pas oublier que notre dette a une histoire et, il y a sept ou huit ans, les taux d'intérêt étaient plus élevés qu'aujourd'hui. Aujourd'hui, on emprunte à 1 % environ, mais, voilà quelques années, les taux étaient encore de 5 ou 6 %. Le taux moyen est donc de l'ordre de 3 %. On continue sur cette base. On ne prend pas de risque sur les taux : on garde, à 80 %, des taux fixes.

Avec 3 milliards d'euros de dette supplémentaire et 2 milliards d'euros de dette renégociée chaque année, le taux moyen baisse d'année en année. Il continue à baisser, y compris avec la légère remontée des taux que l'on a observée récemment – on dispose donc d'une petite marge sur ce plan.

D'ailleurs, à ce titre, nous avons lancé deux émissions obligataires de *green bonds*, qui sont des obligations de développement durable. SNCF Réseau est le premier gestionnaire d'infrastructures européen à émettre des *green bonds*. C'est un atout pour SNCF Réseau, qui démontre évidemment l'attention portée au développement durable du ferroviaire français. C'est important, car on oublie trop souvent, dans l'équation financière, que le système ferroviaire français permet d'économiser quelque 10 millions de tonnes de CO₂ par an.

Deuxièmement, ce n'est pas SNCF Réseau qui décide de la fermeture de lignes, en particulier de petites lignes. C'est l'État qui en décide. Les régions jouent évidemment un rôle important sur les lignes dites « régionales ». Cependant, nous éclairons le débat. Voilà un an, nous avons commencé à établir un diagnostic prospectif de l'état du réseau régional à cinq ou dix ans, région par région, ligne par ligne, en évaluant les investissements nécessaires, de telle manière que les financeurs – la région, l'État et nous-mêmes – puissent disposer d'une visibilité. Cela n'existait pas auparavant. Mais ce n'est pas à nous qu'échoit, *in fine*, la décision de fermer les lignes.

En revanche, nous baissons temporairement la vitesse des trains sur certaines lignes qui nécessitent d'être renouvelées. Cela a évidemment un impact sur la qualité de service. Aujourd'hui, pas loin de 4 000 à 5 000 kilomètres de lignes sont concernés par des limitations temporaires de vitesse, soit parce qu'elles ne peuvent pas être renouvelées immédiatement, soit du fait de travaux, pour des questions de sécurité.

Pour ce qui concerne le niveau de péage dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, il faut savoir que, pour les TER, le prix payé par les voyageurs correspond aujourd'hui, en moyenne, à 30 % du prix, 70 % étant subventionné par la région. Une diminution des péages n'impacte donc pas le voyageur final ou la capacité du système à absorber plus de voyageurs ; elle impacte plutôt les finances de la région. Dans le cadre de

l'ouverture à la concurrence, essentiellement des TGV, le niveau de péage sera le même pour tous les opérateurs. Cela n'aura donc pas d'impact direct sur la concurrence ! Le sujet majeur pour un nouvel entrant dans le système des grandes lignes sera plutôt l'investissement dans le matériel roulant et l'endroit où il maintiendra ce matériel. Il faudra bien évidemment payer *up front* cet important investissement. Tel sera donc le critère ! Cela me fait dire, à titre personnel, que la concurrence sera sans doute plus forte dans le domaine des TER, qui est contractualisé avec appel d'offres, que dans celui des TGV, même si certains saisiront certainement l'opportunité d'ouvrir de grandes lignes.

Je reviens sur les 46 milliards d'euros d'investissements, que je vais tâcher de présenter de manière aussi détaillée que possible.

Tout d'abord, 28 milliards d'euros seront investis dans le renouvellement du réseau structurant et des nœuds ferroviaires les plus importants, soit quelque 3 milliards d'euros par an avant productivité. Évidemment, ce montant baisse après productivité, pour s'établir entre 2,9 et 2,7 milliards d'euros. Mais on retrouve bien dans le contrat les fameux 3 milliards d'euros avant productivité que le Premier ministre Manuel Valls avait annoncés en mai 2016, soit 27 milliards d'euros au total après productivité.

La mise en conformité bénéficiera de 4,5 milliards d'euros d'investissements, avec l'hypothèse que, peu à peu, c'est l'État qui, sur ses finances propres, subventionnera cet effort, avec ou sans les collectivités suivant les endroits. Je rappelle qu'une grosse part de la mise en conformité tient à l'application de la loi d'accessibilité.

Les investissements industriels et les systèmes d'informatique se verront allouer une somme de 1,8 milliard d'euros sur dix ans, au lieu d'à peu près 300 millions d'euros annuels actuellement. En effet, les dépenses baisseront quand le rattrapage aura été réalisé en la matière.

Les contrats de plan État-région totalisent quant à eux 12 milliards d'euros. Pour définir cette somme, nous avons prolongé au-delà de 2020 les CPER tels qu'ils ont été renégociés récemment. Nous avons donc considéré que le niveau d'investissement resterait le même au-delà de 2020 – bien évidemment, la situation dépendra des CPER. Je rappelle que le contrat prévoit une clause de revoyure au bout de trois ans. Quelqu'un a fait remarquer qu'un contrat de dix ans était irréaliste. De fait, il est absolument certain que la dixième année est beaucoup plus volatile que la première ! Elle est même très volatile ! La clause de revoyure permettra de revoir tous les fondamentaux, en fonction de ce qui s'est passé sur les trois premières années et de la stratégie pour le futur.

Pour ce qui concerne la productivité des personnels, il est très clair que le cadre social est contraignant et nous limite sur un certain nombre de sujets. Nous allons devoir nous attaquer à la polyvalence. C'est, pour nous, un sujet majeur. Il faut savoir que, pour faire face à la concurrence, SNCF Fret a beaucoup avancé sur la polyvalence. Il se trouve que le directeur des ressources humaines de SNCF Fret va devenir celui de SNCF Réseau à compter du 1^{er} juin prochain. La polyvalence, qui me paraît, effectivement, une source de productivité intéressante, est un thème que je compte évidemment aborder avec lui. Je sais que SNCF Fret a aussi travaillé sur la question de la mobilité.

M. Louis-Jean de Nicolay. – *Quid* de l'investissement dans le numérique et la téléphonie mobile ?

M. Michel Raison. – Les régions sont-elles toutes d'accord sur le financement ?

M. Patrick Jeantet. – Des accords ont été passés entre les régions et l'État au travers des contrats de plan État-région. SNCF Réseau réalisera les travaux qui découlent de ces contrats. Nous avons alimenté le débat en établissant un diagnostic ligne par ligne. Sur ce plan, nous sommes donc d'accord.

SNCF Réseau doit aujourd'hui régler le sujet des ressources humaines. Que nous externalisons ou non, nos capacités sont limitées. Comme je l'ai déjà dit, les CPER passent, globalement, de 500 millions à 1 milliard d'euros. Nous ne pouvons faire face à ce qu'implique cette augmentation importante des investissements en matière d'expertise humaine. Les personnels doivent être formés, en interne ou par des entreprises privées – nous travaillons déjà beaucoup avec des entreprises externes.

En ce qui concerne la téléphonie mobile pour les usagers, SNCF Réseau a désormais installé sur presque tout le réseau structurant ce que l'on appelle le « GSM-R », téléphonie GSM réservée au ferroviaire pour son exploitation. Cette technologie nécessite d'installer le long des voies des pylônes qui peuvent être utilisés par les opérateurs publics pour équiper les trains en wifi. Bien évidemment, des investissements non négligeables devront aussi être réalisés dans les trains, pour un coût estimé à plusieurs centaines de milliers d'euros pour un TGV. C'est à l'entreprise ferroviaire, donc à SNCF Mobilités, et/ou aux régions, pour les TER, de financer l'éventuelle arrivée du wifi à bord.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le président, je vous remercie de votre disponibilité et de tous les éléments d'information que vous avez bien voulu nous apporter.

Je rappelle que nous recevrons M. Bernard Roman à 18 heures.

La réunion est suspendue à 16 heures.

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

La réunion est reprise à 18 heures.

Contrat de performance État-SNCF Réseau – Audition de M. Bernard Roman, président de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, monsieur Roman, de nous rejoindre en cette fin d'après-midi pour faire le point sur le contrat de performance État-SNCF Réseau. Selon le président de SNCF Réseau, précédemment auditionné, celui-ci devrait être signé demain matin à 10 heures.

J'ai rappelé, tout à l'heure devant nos collègues, et ce matin lors du conseil de surveillance de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) de tête de la SNCF, l'importance de ces contrats de performance, prévus par la loi du 4 août 2014 : ils doivent permettre d'arrêter la dérive financière de la SNCF, par une stabilisation de la dette et un retour progressif à l'équilibre financier ; ils témoignent aussi du retour de l'État stratégique.

Alors que nous demandons depuis plusieurs mois la signature de ce contrat entre l'État et la SNCF, un projet de contrat n'a été transmis que très récemment à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), laquelle a émis voilà quelques jours un avis pour le moins sévère.

À titre personnel, il me semble inconcevable que ce contrat soit signé en l'état et c'est pourquoi j'ai voté contre sa signature au conseil de surveillance de ce matin.

Devant le président de SNCF Réseau, j'ai réaffirmé que ce contrat ne devrait pas être signé, pour des raisons de fond comme de forme. En effet, il ne me semble pas admissible qu'à trois jours d'une élection majeure pour la vie politique française l'on signe un contrat qui engage l'État pour dix ans, même si une clause de révision dans trois ans est prévue.

C'est d'autant moins admissible que, dans le même temps, le ministre et le directeur général concernés ont refusé de venir s'exprimer devant nous, invoquant leur devoir de réserve.

J'ai donc été amené à réunir très rapidement cette commission afin que l'on puisse entendre les principaux acteurs et échanger avec eux sur ce sujet.

En dépit de nuances tenant à leurs sensibilités politiques, tous les membres de la commission présents aujourd'hui ont estimé qu'il n'était pas convenable de signer, selon un tel calendrier, un contrat présentant de réels points faibles, pour employer des termes mesurés.

M. Bernard Roman, président de l'Arafer. – Je vous remercie de m'entendre, à la suite de M. Jeantet, afin que je puisse vous livrer l'avis du régulateur sur le projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau.

Comme l'a souligné Hervé Maurey, ce contrat de performance forme le cœur du dispositif de la loi du 4 août 2014 et devrait engager résolument la politique de l'État et des établissements publics sur l'ensemble de la décennie pour atteindre les objectifs fixés par la loi.

Nous avons mené sur ce contrat un travail d'instruction minutieux et fouillé de trois mois, à la hauteur des enjeux qu'il fait apparaître.

Nous n'avons pas limité nos travaux à une instruction écrite : nous avons également entendu, en février dernier, les deux parties au contrat, François Poupard, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, et Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau.

Dans cet exercice, nous nous sommes aussi appuyés sur les contributions que nous avons reçues des acteurs du transport ferroviaire. Nous pensons en effet que le régulateur se doit d'être à l'écoute de tous et que ces éclairages sont le gage d'une analyse de qualité.

Je rappelle à dessein ce qui peut sembler une évidence, car nous estimons que l'État et SNCF Réseau auraient pu utilement s'inspirer de cette démarche dans leur travail d'élaboration du projet de contrat.

Ce contrat est un outil essentiel de régulation économique du gestionnaire de réseau ferré, qui doit notamment fixer des objectifs de performance et prévoir, en cohérence

avec ces objectifs, des mécanismes d'incitation efficaces. C'est d'ailleurs une exigence claire de la directive du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Toutes les expériences de contractualisation similaires, que ce soit en France dans d'autres secteurs régulés – l'énergie, par exemple – ou à l'étranger, montrent que la préparation d'un contrat de ce type suppose un certain délai pour documenter, de façon approfondie, toutes ses dimensions techniques, économiques et financières. À examiner ce projet de contrat, l'Arafer n'a pas le sentiment que cela a vraiment été le cas.

Je formulerai plus précisément des observations sur six points différents.

Le premier point, plutôt positif, porte sur le financement de la rénovation du réseau. Comme je le disais tout à l'heure en aparté, si j'étais président de SNCF Réseau, je signerais ce contrat.

Suffisamment d'audits sur l'état du réseau ferroviaire ont montré que, depuis vingt ans, l'on avait consacré l'ensemble des moyens financiers, humains et matériels à la grande vitesse, en délaissant le réseau structurant. Ce contrat de performance assure 34 milliards d'euros d'investissements sur dix ans pour rénover de façon ciblée le réseau structurant français, et cela me semble utile et positif.

Deux interrogations, néanmoins, demeurent.

La première concerne le périmètre du réseau. Le projet de contrat ne comporte aucun objectif précis en la matière à la fin de la période de contractualisation. En particulier, la liste des lignes du réseau à conserver impérativement fait défaut. Notre pays compte 29 000 kilomètres de lignes et 49 000 kilomètres de voies ; les moyens existants ne permettent absolument pas le maintien de la totalité de ces lignes et de ces voies. Or l'État reste muet sur cette question ! Il évoque la rénovation du réseau structurant, c'est-à-dire à la fois de la grande vitesse et des lignes classées UIC 1 à 6, soit à peu près de la moitié du réseau. Pour le reste, il se contente de dire que les lignes UIC 7 à 9, à savoir celles qui sont laissées à la contractualisation avec les régions et les autorités organisatrices de transports (AOT) locales, « seront maintenues en lien avec les autorités locales ». C'est insuffisant ! Le rôle de l'État stratège est de dire les choses !

Deuxième lacune du projet de contrat : la politique de développement du réseau. L'État se contente de rappeler un principe général évoqué dans le rapport stratégique d'orientation sur le transport ferroviaire, mais ne précise pas où sera engagé le développement. Cette imprécision soulève d'ailleurs des interrogations, s'agissant y compris de certains engagements pris par l'État, dont la presse régionale se fait l'écho quotidien – je pense, par exemple, au projet de TGV Bordeaux-Toulouse, qui chaque jour donne lieu à des revendications.

Nous invitons donc l'État à dire ce qu'il souhaite faire, dans le respect de ce qu'il a lui-même décidé, et notamment dans celui de la règle d'or votée par le Parlement, objet d'un décret qui vient enfin d'être publié. J'avais évoqué cette question lors de ma précédente audition devant le Sénat ; je me félicite donc que le Conseil d'État ait validé ce décret, qui intègre la quasi-totalité des remarques faites par l'Arafer sur le projet qui nous avait été transmis par le Gouvernement, projet qui nous semblait insuffisant sur un certain nombre de points.

Après ce *satisfecit* agrémenté de deux remarques, sur le périmètre et sur le développement, je souhaite évoquer un deuxième problème : celui du manque d'indicateurs. Cette question a été évoquée cet après-midi avec Patrick Jeantet. Nous demandons que trois indicateurs contractuels cruciaux soient définis, permettant, année après année et non tous les trois ans, de mesurer le chemin parcouru par le système ferroviaire français. Ces indicateurs porteraient sur la productivité de l'entretien du réseau, sur la qualité de service des circulations et sur la qualité de l'infrastructure.

Ces trois indicateurs font aujourd'hui défaut. Or un contrat ne vaut pas grand-chose sans capacité à mesurer chaque année les progrès accomplis. On nous rétorque que les indicateurs seront construits en avançant ; mais comment voulez-vous que nous contractualisions sur une manière d'avancer si nous sommes incapables d'élaborer les indicateurs permettant de mesurer une telle avancée ? Il est donc essentiel que l'ouvrage soit remis sur le métier.

Troisième problème : en matière de réduction des coûts, la définition des objectifs présentée dans ce projet de contrat me semble entourée d'une grande incertitude.

Le projet affiche un objectif d'économies d'environ 1,2 milliard d'euros par an. Peu de détails sont donnés s'agissant des voies par lesquelles cet objectif pourra être atteint. À défaut, nous avons donc pratiqué ce que les économistes appellent avec délectation le *benchmarking*, c'est-à-dire la comparaison avec les réseaux étrangers. Conclusion : cette estimation nous semble correcte et correspond à peu près à ce qui se fait sur l'ensemble des réseaux européens.

Cependant, tout en validant ce chiffre, nous exprimons une triple réserve.

Tout d'abord, pour être pertinente, une cible de productivité doit être appliquée à une trajectoire d'augmentation raisonnable des dépenses. Or le projet de contrat prévoit une augmentation structurelle des dépenses de 2,5 % par an, à mettre en regard avec les économies de 1,2 milliard d'euros parallèlement annoncées. En définitive, sur dix ans, l'effort de productivité est donc considérablement relativisé.

Ensuite, SNCF Réseau n'a pas été en mesure de préciser le détail des actions prévues pour concrétiser ses engagements de productivité. Nous le lui avons pourtant demandé. Tout au plus, l'entreprise fait valoir l'élaboration en cours d'un plan de performance. Mais, lorsque l'on signe un contrat, on n'annonce pas l'élaboration d'un plan de performance ! On présente un tel plan au regard des gains de productivité escomptés !

Enfin, troisième réserve, la courbe des économies annoncées est très étonnante. Les gains de productivité annuels sont raisonnables de 2016 à 2020, avec 77 millions d'euros d'économies, mais doublent après 2020, pour atteindre 155 millions d'euros ! Cette soudaine accélération n'est pas documentée : on ne sait comment cette performance est censée être réalisée. Nous sommes donc très sceptiques, et invitons l'État à réexaminer de manière approfondie les leviers de productivité qui devront être mis en œuvre pour atteindre de tels objectifs.

J'en viens maintenant à un point important du projet de contrat, à savoir la définition des orientations tarifaires.

Pour le dire vite, nous contestons le bien-fondé des évolutions tarifaires qui sont proposées.

S'agissant des péages voyageurs, le projet de contrat prévoit une chronique d'augmentation annuelle moyenne des péages de 2,8 % par an entre 2017 et 2026, avec une évolution là aussi exponentielle, puisque l'augmentation est d'abord de 0,9 % en 2017, puis de 1,1 % en 2018, et atteint 3,6 % en 2024, 2025 et 2026. Ces prévisions nous semblent relever d'une vision exclusivement budgétaire, aveugle à la réalité de la situation économique du pays. En particulier, l'inflation n'est pas prise en compte.

Je le dis d'autant plus fermement que l'Arafer a refusé de valider un projet de tarification pour 2017 qui conduisait à un maintien de la tarification précédente, alors que la prise en compte de l'inflation ferroviaire aurait normalement dû se traduire par une baisse des redevances de 0,9 %. Notre refus a d'ailleurs finalement obligé SNCF Réseau à appliquer une telle baisse. L'application de la même formule pour 2018 conduirait derechef à un tarif nettement inférieur à celui qui résulterait de l'augmentation de 1,1 % inscrite dans le projet de contrat.

Je veux y insister devant le Sénat – nous l'avons dit à la fois à SNCF Réseau et à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), qui représentait le Gouvernement : il ne faudrait pas laisser croire qu'il serait possible, *via* un tel contrat, d'amputer l'Arafer des pouvoirs de validation annuelle de la tarification qui lui ont été clairement dévolus par le Parlement. Nous comptons bien assumer cette responsabilité !

Deuxième aspect : les péages du fret.

Comme pour les voyageurs, nous ne pensons pas que les tarifs prévus pour le fret soient soutenables. Les évolutions proposées conduisent à des augmentations encore plus fortes que pour les voyageurs, puisque l'on passerait de plus 2,2 % en 2018 à plus 9,6 % en 2026.

La loi prévoit certes que le coût « direct » du fret est couvert par la tarification, mais l'État apporte aujourd'hui une participation. Or, *via* ce projet de contrat pluriannuel, le Gouvernement – qui déclare par ailleurs vouloir soutenir le fret – va supprimer cette subvention dans les dix ans qui viennent. La charge du coût « direct » sera donc complètement couverte par la tarification, ce qui constitue une contradiction entre le discours et les actes. Dans le rapport stratégique d'orientation, le Gouvernement avait rappelé son engagement en faveur d'un dispositif d'aide au fret ferroviaire ; c'est donc le contraire qui se produit...

Nous avons aussi une réserve en matière de méthode : au vu des réponses qui nous ont été apportées, il est manifeste que les conséquences de ces augmentations tarifaires sur les trafics du fret n'ont pas été mesurées. SNCF Réseau renvoie à l'arbitrage de ses administrations de tutelle, sans chiffrer leur impact.

Nous pensons qu'il existe un risque immense de voir la part du fret dans le transport de marchandises diminuer dans notre pays, alors que nous sommes déjà à un niveau particulièrement faible, notamment par rapport à la moyenne européenne. Renforcer le fret ferroviaire nous semble pourtant constituer un objectif particulièrement important, qui plus est largement partagé parmi les groupes politiques et dans la société.

Cinquième observation : la trajectoire financière.

Nous ne croyons pas du tout que ce projet de contrat nous engage sur la voie du désendettement, qui en constituait pourtant l'objectif initial. Nous estimons que les recettes sont surestimées. Je mentionnerai trois incertitudes.

En ce qui concerne les tarifs et au-delà de ce que j'ai indiqué précédemment, on peut penser que, s'ils augmentent davantage, le trafic diminuera, ce qui pèsera naturellement sur les recettes...

Il existe aussi une incertitude sur la participation de l'État. D'une part, s'il est certes légitime, le principe de l'annualité budgétaire constitue une réserve importante. D'autre part, le projet de contrat prévoit que les aides de l'État et de SNCF Mobilités passeraient de 2 milliards à 3 milliards d'euros en dix ans, soit une augmentation de 50 %. Je note, en passant, que cette progression serait obtenue tout en supprimant l'aide apportée aujourd'hui au fret...

Autre incertitude, l'équilibre général du projet nous amène à penser que l'endettement de SNCF Réseau continuera d'augmenter durant la période. Il devrait passer d'environ 43 milliards d'euros à 63 milliards en 2026, alors même que, dans un rapport datant du dernier trimestre 2016, le Gouvernement prévoyait qu'il s'élèverait, à cette date, à 50 milliards. Qui plus est, nos calculs nous laissent penser qu'à la fin de cette période l'endettement continuera, dans la meilleure des hypothèses, à croître de 400 millions par an.

L'hypothèse d'un désendettement, pourtant au cœur du dispositif du contrat, est donc complètement irréaliste. C'est la raison pour laquelle nous avons émis un avis particulièrement défavorable sur cet aspect du projet.

Dernier point, le dispositif de pilotage nous semble insuffisant. Il existe notamment une dissymétrie entre les engagements de l'État, qui se limitent à rappeler que la loi doit être respectée et à fixer de grands principes, et ceux, nombreux, de SNCF Réseau. Qui plus est, les marqueurs permettant de mesurer ces engagements ne sont pas précisés. Rien n'est véritablement prévu en cas de manquement au contrat ; on évoque seulement sa révision éventuelle tous les trois ans, sans préciser ce qui se passe entre-temps. En l'état, le projet de contrat n'apporte donc, sur ces questions, aucune des précisions demandées par la loi.

Pour conclure, je souhaite que l'avis de l'Arafer puisse vous éclairer utilement dans l'analyse du projet de contrat. Dans cet exercice, le régulateur s'en est tenu à son rôle, tout son rôle et rien que son rôle, conformément à la mission que le Parlement lui a confiée.

Pour résumer, il nous semble que le projet de contrat manque la finalité essentielle de la loi : se doter d'un outil de pilotage du gestionnaire d'infrastructure comportant des objectifs de performance engageants et une trajectoire de redressement financier qui clarifie les perspectives pour l'ensemble des acteurs du secteur.

Nous avons formulé, chaque fois que c'était possible, des recommandations et des propositions concrètes pour enrichir et améliorer le document.

En revanche, nous nous sommes abstenus de nous prononcer sur des décisions de politique publique, qui ne relèvent pas de notre compétence. Notamment, il ne nous appartient pas de définir, en lieu et place de l'État et de SNCF Réseau, une trajectoire financière alternative.

Il reste un travail important à mener pour aboutir à un contrat qui soit à la hauteur des espoirs que la loi a placés en lui. Le projet actuel ne peut, en aucun cas, s'accommoder de quelques rafistolages pour remplir les objectifs prévus. Il s'agit de définir un ensemble cohérent, qui s'appuie sur une vraie vision stratégique. C'est aux différentes parties de prendre leurs responsabilités. À défaut, nous risquons de perdre trois précieuses années jusqu'à la prochaine actualisation du contrat.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de cet intéressant et très complet exposé. Ce matin, lors du conseil de surveillance de la SNCF, auquel j'assistais, Philippe Richert, président de l'Association des régions de France, a rappelé que celle-ci avait formulé des remarques dont aucune n'avait été prise en compte. De fait, il a émis des doutes très sérieux sur la capacité des régions à apporter les financements envisagés par le projet de contrat, ce qui rend celui-ci encore moins crédible.

Certains estiment que le seul fait de signer un contrat, même imparfait, est déjà un point positif. Je n'en suis pas du tout certain – je crois même le contraire ! Il me semble qu'il vaudrait mieux prendre un peu de temps pour tenir compte des remarques des uns et des autres, notamment de celles de l'Arafer. On nous dit, par exemple, qu'il n'est pas grave que le projet ne prévoit pas d'indicateurs, que ceux-ci seront déterminés après... Cela n'a pas de sens : on peut même parler d'absurdité !

En tout cas, sachez, monsieur Roman, que nous sommes très attachés au rôle de l'Arafer. J'ai déjà eu l'occasion de dire, notamment au conseil de surveillance de la SNCF, qu'il n'était pas admissible d'émettre des critiques à son endroit. L'autorité que vous présidez depuis l'été dernier est une instance de régulation qui, en peu d'années, a prouvé son indépendance et la pertinence de ses avis. On ne peut que regretter qu'elle ne soit pas toujours entendue, et nous serons vigilants quant au respect de ses compétences.

Pour que mon propos ne soit pas entendu de manière politique, je rappelle que de nombreux gouvernements ont eu le même travers et tenté de rogner les compétences des autorités de régulation lorsqu'elles étaient trop indépendantes. Ainsi, le Sénat avait dû batailler, sous un précédent gouvernement, pour que les actions d'une autre autorité indépendante, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ne soient pas encadrées par un commissaire du Gouvernement.

M. Jérôme Bignon. – S'il faut retenir quelque chose d'une situation plutôt catastrophique par rapport au contrat de performance, c'est l'autorité et l'indépendance dont fait preuve l'Arafer, qui procède à une analyse à la fois très travaillée et pertinente.

Je préfère la position de l'Arafer à celle de l'État, qui affirme respecter la loi mais s'empresse de la violer ! En effet, les documents qui devraient nous être communiqués ne nous sont pas transmis et les personnes que nous souhaitons auditionner ne répondent pas à nos invitations. Le Parlement n'est pas la seule victime de cette situation puisque l'Arafer elle-même a du mal à exercer sa mission : on lui conteste même ce que la loi a prévu, c'est-à-dire la fixation des tarifs.

Les explications de Bernard Roman ont été à la fois concises et précises. Comme je l'ai souligné lors de l'audition de M. Patrick Jeantet, la méthode de travail a tout pour être fructueuse – le Parlement est associé à la démarche, l'autorité de régulation joue son rôle, l'ensemble des acteurs sont auditionnés –, mais on ne la respecte pas. C'est exactement ce qui

agite la société aujourd'hui : ce ne sont pas seulement les hommes politiques qui sont en défaut, c'est l'ensemble du corps social. Le transport est pourtant un sujet sensible.

Le même gouvernement qui souhaite développer le fret au travers d'une politique portuaire efficace, qui affirme l'utilité des hinterlands pour l'avenir de nos territoires, de nos ports et pour la compétitivité, s'empresse de s'asseoir sur ce qu'il dit sur ce dossier pour faire le contraire dans un autre dossier ! Alain Vidalies nous expliquait, il n'y a pas si longtemps, que le développement des grands ports était lié à la jonction de la région parisienne, de la région lyonnaise et de la région marseillaise avec des réseaux de fret qui présentent deux intérêts : désengorger et transporter à coût bas.

Par ailleurs, le Gouvernement affirme qu'il faut limiter les émissions de gaz à effet de serre, éviter à tout prix que des myriades de camions ne circulent sur les autoroutes et opter plutôt pour un acheminement des containers par le rail. Or, non seulement il n'agit pas en ce sens, mais il décide même le contraire sur beaucoup de sujets.

Si l'on fait les choses à l'envers, si l'on pratique une politique de gribouille, le résultat sera négatif et nos concitoyens seront déçus. La performance repose pour partie sur les agents. Des discussions sociales devront s'engager pour plus d'efficacité et de productivité. Les usagers du rail restent souvent en carafe sur les quais faute de conducteur ou parce qu'une locomotive est en panne. Pour ma part, cela m'arrive au moins deux fois par mois entre Amiens et Paris ! La performance et la productivité ne sont pas au rendez-vous. On voit mal comment les agents auront à cœur de s'y mettre, avec les déceptions à venir sur le contrat de performance !

Votre exposé recense plusieurs points très positifs, mais fait état aussi de nombreuses inquiétudes pour les mois et les années à venir. Le prochain gouvernement, quel qu'il soit, devra impérativement revoir cette copie.

M. Loïc Hervé. – Quelle est la nature de la clause de revoyure dans trois ans ? Porte-t-elle sur le fond et vise-t-elle à remettre l'ouvrage sur le métier, ou s'agit-il d'une mesure marginale ? L'Arafer aura-t-elle alors le même rôle et devra-t-elle rendre un avis, avec l'ensemble des griefs que vous avez exposés ?

M. Hervé Maurey, président. – Juste une précision pour compléter l'intervention de M. Jérôme Bignon, pour bien souligner à quel point l'État se conduit de manière peu correcte à l'égard du Parlement : le projet de contrat ne nous a même pas été transmis, alors qu'il s'agit d'une obligation posée par la loi. Nous n'avons pas non plus reçu officiellement l'avis de l'Arafer, même si fort heureusement son président me l'a donné. Or les textes précisent bien que le Gouvernement doit communiquer au Parlement les projets de contrats, accompagnés des avis de l'Arafer...

M. Bernard Roman. – Je remercie Jérôme Bignon d'avoir rappelé l'intérêt du travail réalisé par l'Arafer. Avec ce contrat de performance, placé au cœur de la loi du 4 août 2014, nous avons voulu graver dans le marbre un certain nombre d'éléments afin d'informer au mieux le Parlement et les futurs décideurs, quels qu'ils soient, de telle sorte qu'ils aient un avis éclairé dans les années à venir sur la tarification pour chaque budget et pour chaque document de référence du réseau (DRR).

Monsieur Bignon, je n'ai pas dit que l'État contestait la loi qui nous donne le pouvoir de valider les tarifs. J'ai simplement rappelé que ce n'est pas parce que le contrat

donne un certain nombre d'indications sur l'évolution tarifaire que nous n'aurons plus à nous prononcer. La loi prévoit que le contrat précise les contours de l'évolution tarifaire et non l'évolution tarifaire au centime près. Il existe une hiérarchie des normes dans notre pays, et aucun contrat ne peut prendre la place de la loi.

En ce qui concerne la clause de revoyure, il s'agit de s'assurer tous les trois ans que les objectifs sont tenus. C'est possible, par exemple, pour la participation de l'État en autorisations de programme et en crédits de paiement. Mais ce ne le sera pas pour le reste si l'on ne dispose pas d'indicateurs. Il faudrait les avoir dès maintenant, d'autant que de nombreux réseaux européens travaillent déjà sur ces questions. La vice-présidente de l'Arafer, Anne Yvrande-Billon, qui préside également IRG-Rail (Independent Regulator's group-rail), alimente beaucoup notre travail. En Grande-Bretagne, des indicateurs établissent le coût de l'entretien d'un kilomètre de voie ferrée en fonction de l'ancienneté de la ligne. Si nous ne disposons pas aussi de ce type de documents comparatifs, comment mesurer tous les trois ans si nous avons progressé en termes de productivité ?

Le législateur, au travers de la loi, a permis que l'Arafer soit associée à la clause de revoyure tous les trois ans comme elle l'est aujourd'hui au projet de contrat. Il serait utile, au-delà de cette clause de revoyure, qui est contractuelle et formelle, de conduire un travail sur plusieurs années pour s'assurer que les indicateurs vont dans le bon sens et éventuellement apporter des mesures correctives. C'est dans ce sens que la procédure de suivi du contrat, sixième point que j'ai évoqué, ne me paraît pas suffisamment armée. Il est essentiel que le Parlement joue le rôle qu'il s'est donné, puisque c'est lui qui a souhaité que le contrat de performance lui soit adressé, avec l'avis de l'Arafer, avant sa signature par le Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le temps politique étant actuellement contraint, je remercie la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de conduire ces auditions.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons été entendus sur un point : on m'indique qu'à 17heures 42, le Secrétariat général du Gouvernement nous a envoyé le projet de contrat... Espérons que nous serons aussi entendus sur le reste et que ce contrat ne soit pas signé en l'état !

La réunion est close à 19 heures.

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

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 21 septembre 2016**– Présidence de Mme Michèle André, présidente –**Compte rendu du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission aux États-Unis du 10 au 15 mai 2016**

La commission entend ensuite le compte-rendu de la mission aux États-Unis d'une délégation de la commission du 10 au 15 mai 2016.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai proposé au Bureau qu'une délégation de la commission des finances se rende aux États-Unis pour étudier l'écosystème et le financement de l'innovation aux États-Unis et les raisons pour lesquelles les start-up françaises décident si souvent de partir pour la Silicon Valley. Nous souhaitons en outre étudier la fiscalité du numérique, au sens large : impôt sur les sociétés, TVA sur le e-commerce, et taxation des revenus de l'économie collaborative.

Au cours de ce déplacement, nous avons rencontré aussi bien des géants du numérique que de jeunes start-up, mais aussi des fonds d'investissement, des incubateurs, des universitaires ou encore des responsables publics. Nous ne revenons pas avec des solutions toutes faites, mais plutôt avec une série d'enseignements qui nous seront d'une grande utilité dans le cadre de nos travaux à venir. Des professions et des entreprises vont disparaître du fait du numérique – nous en avons eu l'exemple avec *Kodak*. En revanche, des métiers nouveaux vont émerger : nous devons nous y préparer, avec les conséquences que l'on imagine sur l'économie et la fiscalité.

Nos remerciements vont à nos interlocuteurs, mais aussi aux fonctionnaires du consulat général à San Francisco, et particulièrement à ceux du service économique. À Seattle, nous avons aussi bénéficié de l'aide de la chambre de commerce franco-américaine.

Beaucoup de nos interlocuteurs ont fait preuve d'une grande franchise, et d'un remarquable sens de la pédagogie. Je pense notamment aux jeunes entrepreneurs que nous avons rencontrés, comme le fondateur de la plateforme de gestion de contrats *Concord*, ou les fondateurs de *Coinbase*, qui ont su nous parler du *bitcoin* et des *blockchains* avec une grande clarté. Parfois, c'est plutôt la culture du secret qui dominait, et l'on nous lisait des présentations rédigées par des avocats.

Quelles sont, donc, les raisons qui font le succès du modèle américain ? Pourquoi s'installer dans la Silicon Valley, à San Francisco ou à Seattle, alors que les loyers sont vertigineux ? Voici les raisons qui, au fil de nos entretiens, nous sont apparues comme les plus importantes, et qui seront détaillées par mes collègues.

Premièrement, la taille du marché américain, à laquelle il est vrai que nous ne pouvons pas grand-chose.

Deuxièmement, la facilité avec laquelle il est possible de trouver des financements. En un quart d'heure, il est possible de lever 100 000 dollars. C'est le point le plus crucial, et le principal défi à relever pour la France. La prise de risque assumée aux

États-Unis induit une facilité de financement que l'on ne retrouve absolument pas dans notre pays.

Troisièmement, l'écosystème dans son ensemble explique ce dynamisme.

En revanche, et au risque de vous surprendre, la fiscalité, du moins dans un premier temps, ne fait pas partie des critères majeurs. En outre, la France propose des dispositifs intéressants, comme le crédit impôt recherche (CIR), le crédit d'impôt innovation (CII) ou le crédit d'impôt jeux vidéo (CIJV). À tel point que des entreprises françaises implantées aux États-Unis conservent des centres de recherche en France, notamment grâce au CIR. C'est ainsi le cas de la société de « localisation » de jeux vidéo *Exequo*, que nous avons visitée à Seattle, alors même que 95 % de son chiffre d'affaires est réalisé aux États-Unis et au Canada. Bien entendu, de tels dispositifs sont coûteux pour les finances publiques : 5,5 milliards pour le CIR en 2016.

Il existe également en France différents dispositifs fiscaux visant à faciliter le lancement d'une jeune entreprise, à commencer par le régime du micro-entrepreneur.

Enfin, s'agissant du coût du travail, les charges sociales sont certes plus élevées en France, mais les salaires des ingénieurs sont incomparablement plus élevés aux États-Unis, notamment dans les grands groupes, si bien que cela pose de réels problèmes aux start-up qui ont du mal à fidéliser leurs cadres. Ainsi, des sociétés qui ne font pas de bénéfices sont rachetées par de grandes entreprises car elles sont à la recherche de matière grise.

Nous avons rencontré les mairies de San Francisco et de Seattle : les collectivités disposent d'une bien plus grande marge de manœuvre fiscale qu'en France car elles peuvent moduler les taux de l'impôt sur les sociétés et celui des cotisations sociales. À San Francisco, une exonération de charges sociales entre 2014 et 2019 a été décidée afin d'attirer les entreprises du numérique comme *Twitter* ou *Spotify*. L'attractivité de Seattle, mais aussi la pression foncière, est la plus élevée des États-Unis.

S'agissant de l'optimisation fiscale des entreprises multinationales, *Uber*, *Airbnb*, *Amazon*, ou encore *Google* nous ont tous répondu que qu'il appartenait aux législateurs d'édicter les règles. Ces sociétés profitent des faiblesses et des failles de législation des États mais elles s'adaptent aux règles qui leur sont imposées. À l'inverse, un pays comme l'Estonie a conclu un accord avec *Uber* permettant à cette société de transmettre et de déclarer les salaires de ses chauffeurs.

M. Vincent Delahaye. – Au fil de nos entretiens, il est apparu que l'une des principales raisons poussant nos entrepreneurs à franchir l'Atlantique, sinon la principale, était la taille du marché américain.

Première économie mondiale, les États-Unis forment un ensemble unifié de quelques 320 millions de consommateurs potentiels, au fort pouvoir d'achat. À elle seule, la Californie concentre plus de la moitié du marché mondial des nouvelles technologies, tous secteurs confondus. Par comparaison, l'Europe et ses 510 millions d'habitants apparaissent comme la juxtaposition de 28 marchés domestiques, avec autant d'habitudes de consommation, de réseaux de distribution, de concurrents locaux et de règles spécifiques.

Au sein de l'Europe, toutefois, la France constitue bien souvent une tête de pont idéale en vue de l'implantation d'une start-up, ou même d'une grande entreprise, sur le

marché européen : nos 65 millions d'habitants et notre écosystème très dynamique sont des atouts considérables. Ce marché est assez grand pour se lancer, mais ne l'est pas toujours pour durer.

Le deuxième atout majeur aux yeux des entrepreneurs et des investisseurs est l'environnement, au sens large. Je regroupe sous ce terme un ensemble d'éléments très divers. Premièrement, l'unicité et la simplicité du cadre juridique. Ainsi, les fonds de capital-risque exigent presque toujours que les entreprises dans lesquelles ils investissent s'installent aux États-Unis, où elles seront régies par un droit qu'ils connaissent et qu'ils maîtrisent. Les sociétés sont ainsi immatriculées au Delaware, pas seulement d'ailleurs pour des raisons fiscales mais aussi pour la simplicité de son droit civil – c'est en tous cas ce qu'ont répondu les sociétés que nous avons visitées. De même, les entreprises ont souvent leur siège social en Californie, de sorte que tous les litiges relèvent d'un petit nombre de tribunaux, ceux de San José ou encore de San Mateo.

Par contraste, l'Union européenne pâtit de son éclatement, particulièrement visible en matière de fiscalité, toujours soumise à la règle de l'unanimité. À vrai dire, ce jugement relève en partie d'idées préconçues, quoique tenaces, chez les investisseurs. L'instabilité juridique, enfin, est un problème qui a souvent été évoqué au sujet de la France ; il n'est pas utile que je m'étende.

Ceci dit, on ne ferait pas grand cas de toutes ces petites complications s'il n'y avait pas le problème de la rigidité du droit du travail en France par rapport aux États-Unis, souligné avec constance et insistance par tous nos interlocuteurs. Là encore, notre délégation n'entend pas tirer de conclusions générales sur le sujet, qui dépasse de très loin le thème du déplacement. Mais le modèle économique d'une start-up est particulier : elle recrute beaucoup, elle licencie aussi beaucoup, tout peut changer du jour au lendemain. Dans cet univers, les deux ou trois mois de préavis exigés en France ou le seuil de 50 employés constituent des obstacles réhibitoires – en tout cas aux yeux de l'intégralité des personnes que nous avons rencontrées.

Aux États-Unis, par contraste, il n'existe aucun délai de préavis, tout au plus deux semaines de politesse : la flexibilité est la règle, pour le meilleur et pour le pire. Une fois de plus, nous parlons ici de salariés très qualifiés, qui n'auront guère de mal à trouver un nouvel employeur.

Ceci m'amène au troisième élément clé de l'environnement : l'excellence du capital humain, c'est-à-dire le très haut niveau de qualification des salariés dans le domaine des nouvelles technologies. Ceci dit, sur ce point, la France n'a pas à rougir, bien au contraire : la qualité de nos ingénieurs et de nos universités a été constamment saluée au fil de notre déplacement.

On peut même aller plus loin, et considérer que les États-Unis ont pour ainsi dire les défauts de leurs qualités : ainsi, à qualification identique, les ingénieurs coûtent en moyenne trois fois plus cher dans la Silicon Valley qu'en France : naturellement, on peut comprendre la tentation qu'ont nos meilleurs talents de s'expatrier, mais du point de vue des entreprises, cela plaide pour un maintien de la recherche en France. Ensuite, la très forte demande par rapport aux compétences disponibles aboutit à une concurrence exacerbée, qui déstabilise les jeunes start-up.

Quatrième et dernier élément clé : l'écosystème, c'est-à-dire les synergies entre tous les acteurs, organismes et institutions au sein d'un même espace. La Silicon Valley est le premier « *cluster* » mondial. Aux côtés des universités, centres de recherches et autres fondations, il convient d'insister sur le rôle majeur des incubateurs et des accélérateurs, ces structures qui offrent aux start-up un cadre protecteur pour faire leurs premiers pas : mise à disposition de locaux et de moyens matériels, conseils juridiques et financiers, carnet d'adresses, événements, etc...

Ce monde très hétérogène est dominé par deux géants, *Y Combinator* et *TechStars*, accélérateurs privés dont l'objectif est de maximiser le retour sur investissement. *Y Combinator*, par exemple, propose une offre standard : un investissement de 120 000 dollars en échange de 7 % du capital. *Airbnb*, *Coinbase* ou encore *Dropbox* sont ainsi passées par *Y Combinator* : de telles réussites compensent un taux d'échec de près de 90 %, parfaitement intégré au modèle économique.

A l'opposé, on trouve des incubateurs à but non-lucratif, tels que *StartX*, que nous avons visité sur le campus de *Stanford*. Ici, pas de prise de participation, mais un effort sur l'accompagnement des fondateurs, ce qui n'empêche pas les succès, comme la messagerie éphémère *Snapchat* ou l'application de vidéos *Periscope*.

En matière d'écosystème, nous avons beaucoup à apprendre des États-Unis, mais nous revenons avec la conviction que la France a de nombreux atouts à faire valoir. On ne compte plus incubateurs et accélérateurs à Paris : le *Numa*, *The Family*, et bientôt un nouvel incubateur à la Halle Freyssinet. Enfin, ce que nous faisons actuellement sur le plateau de Saclay, c'est bien la structuration d'un « *cluster* » à vocation mondiale.

L'attractivité d'un pays n'est pas qu'une question de savoir-faire, mais aussi de faire-savoir. On saluera à cet égard le rôle important du label *French Tech*, lancé en 2014, qui rassemble sur tout le territoire – et jusque dans la Silicon Valley – les jeunes entreprises innovantes et leurs partenaires publics et privés.

M. Bernard Lalande. – Ce voyage a été une immersion dans l'économie numérique, et notamment dans les grands groupes du numérique. Nous en revenons avec certaines certitudes, mais aussi beaucoup de doutes sur le futur.

Nous nous sommes demandé pour quelles raisons les start-up françaises allaient aux États-Unis. Pour le marché, certes, mais aussi pour les investisseurs, qui ont une culture basée sur le risque et la plus-value, alors que nous, Européens, nous sommes attachés à la sécurité de nos placements, à la stabilité de notre patrimoine et nous entretenons une sorte de suspicion à l'égard de l'argent. Nous n'avons donc pas la même vision de ce que peut être le financement des start-up. Aux États-Unis, les « capital-risqueurs » proposent de l'argent : en 2014, ces investissements ont représentés 49,3 milliards de dollars, en augmentation de 64 % par rapport à 2013, soit presque soixante fois plus qu'en France. La Californie, dont le PIB est identique à celui de la France, concentre à elle seule la moitié des « capital-risqueurs ».

Il est néanmoins important de souligner le fantastique début d'année du financement des start-up dans notre pays avec plus d'un milliard d'euros injecté dans les jeunes pousses lors du premier semestre 2016, ce qui permet à la France de détrôner l'Allemagne de la deuxième place du podium européen et de talonner le Royaume-Uni qui accuse les conséquences du *Brexit*. Comme un signe, la France termine déjà à la première place du nombre d'opérations effectuées depuis janvier 2016, selon *Les Échos* de la semaine

dernière. Notre pays n'est donc pas en retard en ce qui concerne le financement des start-up. Il faut rappeler que les fonds publics ont un poids importants dans notre pays, alors qu'aux États-Unis, il s'agit de capitaux exclusivement privés.

J'ai été surpris par l'emprise des géants du numérique. Les quatre ou cinq grands groupes sont en majeure partie les financeurs des start-up, mais aussi des universités. À terme, à qui appartiendra la fiscalité ? Aux États ou aux grands groupes ?

Ces mêmes remarques valent pour les capacités à investir des *business angels*. La notion de risque nous est étrangère. Un dirigeant de start-up nous a expliqué qu'il avait levé 200 000 dollars en trente minutes dans un café en discutant avec un *business angel* : inimaginable en France !

En France, je note une crispation sur la fiscalité des plus-values. Est-elle justifiée ? Aux États-Unis, la taxation des plus-values est plus faible qu'en France. Mais à l'inverse, notre pays offre des avantages à l'entrée, comme l'ISF-PME, et permet de compenser les plus-values par les moins-values, ce qui n'existe pas aux États-Unis.

Nous devons donc garder cette première place européenne. Les investisseurs français devront accepter de jouer à court terme et de perdre éventuellement leur mise, sans compensation de l'État.

M. Jacques Chiron. – Lors de notre déplacement, nous avons accordé une grande attention aux regards croisés sur la France et les États-Unis, dans une perspective de comparaison et d'inspiration. Nous avons par exemple discuté avec les associés de *Partech Ventures*, un fonds transatlantique qui possède des bureaux à Paris, à Berlin et à San Francisco, mais dont le portefeuille est géré par une seule et même équipe. Sur ses quelques 300 participations, pour une valeur totale de 850 millions de dollars, on compte de nombreuses pépites françaises, comme la société *Sigfox*, que certains de nos collègues ont visitée à Toulouse et qui opère un réseau à bas débit pour objets connectés, *Made.com* (mobilier en ligne), *Sensee* (lunettes), *Lendix* (prêts participatifs) ou encore le fabricant des *Sea Bubbles*, ces véhicules qui volent sur l'eau et dont s'est récemment dotée l'administration des douanes. *Partech Ventures* a vendu *BusinessObjects* à *SAP* en 2008, et *Dailymotion* à *Orange* en 2011.

Je vous cite ces exemples pour souligner que la France a de nombreuses raisons d'être optimiste. Une étude vient de placer Paris en troisième position mondiale parmi les villes les plus attractives pour l'innovation, juste après San Francisco et Londres. Au *Consumer Electronic Show* (CES) de Las Vegas, la délégation française était cette année encore la plus importante, avec 210 entreprises dont 190 start-up labellisées *French Tech*.

L'une des autres particularités de la France est l'importance des aides publiques à l'innovation. Il y a d'abord, les multiples aides accordées par l'État, les collectivités et leurs partenaires, les subventions, les avances remboursables, les prêts bonifiés, etc... Tout cela forme un ensemble certes un peu confus, mais très utile pour faire ses premiers pas. Bien sûr il faut savoir ensuite s'en affranchir, car il s'agit de procédures chronophages pour des petites sommes – un « piège à start-up pour 10 000 euros », comme nous l'a dit sans ambages le jeune entrepreneur de *Concord*.

Mais surtout, le grand changement de ces dernières années est la structuration d'une véritable offre publique de capital-risque et de capital-investissement. Nous devons ces

progrès à une institution, Bpifrance, dont le succès a invariablement été souligné par nos interlocuteurs. L'activité « Innovation » de Bpifrance regroupe une série de dispositifs assez classiques, mais tout de même accordés avec vigilance à des projets innovants ayant des perspectives concrètes de réalisation. Ces aides ont atteint 1,3 milliard d'euros en 2015 au titre de ces outils, en hausse de 20 % par rapport à 2014. Surtout, Bpifrance intervient sous forme de prêts dans son activité « Financement », et en tant que véritable fonds de capital-risque au titre de son activité « Fonds propres ». Les investissements directs en innovation ont ainsi connu une hausse de 33 % en 2015, pour s'établir à 1,1 milliard d'euros, avec des opérations notables dans *Parrot* (drones) et dans *Ingenico* (solutions de paiement), deux belles réussites françaises. Bpifrance investit aussi indirectement, via des fonds de fonds, au côté de partenaires tels que *Partech Ventures*.

Grâce à Bpifrance, la France s'est dotée d'un écosystème de financement de l'innovation très performant en amorçage, et pour tout dire bien meilleur que celui des États-Unis. Il est bien plus facile de se lancer en France qu'aux États-Unis, mais c'est à l'étape suivante que surgissent les difficultés.

Autre particularité : Bpifrance est également présente aux États-Unis, où la banque publique dispose d'un représentant, ancien consul général à San Francisco, que nous avons rencontré à Paris juste avant notre départ. Sa mission est double : d'un côté, il aide les start-up françaises à lever des fonds aux États-Unis, en les mettant en contact avec des investisseurs potentiels et des partenaires commerciaux. Sa connaissance des deux pays est un atout précieux pour nos jeunes pousses. Ces investisseurs ont une connaissance parfaite du marché et ils sont reconnus par les grands groupes. Lorsqu'une start-up française a été accompagnée par ces fonds, ils acquièrent une grande crédibilité sur le marché américain. Sur les trois premiers mois de 2016, 142 start-up françaises se sont implantées dans la Silicon Valley, dont plusieurs ont été admises à *Y Combinator*.

D'un autre côté, le représentant de Bpifrance s'efforce de convaincre les fonds de capital-risque américains d'investir en France, au fil de rencontres et d'événements qui témoignent du dynamisme de la *French Tech*. Et apparemment, cela fonctionne. Dans ce milieu, on se plaît à rappeler les mots du PDG de Cisco, John Chambers, en 2015 : « Demain, tout se passera en France ».

À vrai dire, cette seconde mission recouvre en partie celle de Business France, ou plus précisément de l'ancienne Agence française des investissements internationaux (AFII), mais, en pratique, Bpifrance et Business France travaillent main dans la main et dans les mêmes bureaux à San Francisco.

Business France, institution récente sur laquelle nous menons actuellement un contrôle avec Bernard Lalande, joue aussi un rôle majeur pour aider nos entrepreneurs à partir à l'assaut du marché américain. Depuis la fusion entre Ubifrance et l'AFII en 2015, une véritable révolution culturelle s'est opérée, du moins aux États-Unis. Business France veut se positionner comme une véritable entreprise publique de conseil, avec une offre professionnelle, constituant une alternative crédible aux grands cabinets privés et aux prestations des chambres consulaires. En conséquence, la facturation a été adaptée, avec un modèle à trois étapes : d'abord, un accompagnement collectif gratuit des entrepreneurs dans la prospection des clients et des partenaires, puis une facturation à 50 % pour la phase d'amorçage, et enfin, une facturation à coût complet avec marge pour les services récurrents. Cette évolution se reflète dans le budget de l'établissement public : dès 2015, ses recettes commerciales ont compté pour presque la moitié de ses ressources, et continuent à croître.

Cela peut sembler contre-intuitif, mais l'irruption sur le marché concurrentiel a permis d'envoyer un signal très positif aux entreprises, qui considèrent maintenant qu'elles en ont pour leur argent – ce qui en retour contribue à la motivation et à la professionnalisation des agents.

Le programme phare de Business France aux États-Unis, monté en partenariat avec Bpifrance, est l'incubateur *Ubi i-o*, un programme intensif de dix semaines à San Francisco et à New York, pour lequel seize start-up ont été sélectionnées pour l'édition 2016, après huit en 2014 et huit en 2015. Les réussites d'*Ubi i-o* sont nombreuses. Parmi celles-ci, on peut citer l'exemple de *Concord*, une start-up qui propose une solution dématérialisée de gestion de contrats (négociation, signature, suivi des échéances, etc.). Alors que la plupart des entreprises continuent à envoyer des contrats scannés et à suivre laborieusement les échéances, *Concord* propose une solution entièrement dématérialisée de gestion des contrats sur tout leur cycle de vie. *Tesla*, *Bosch*, *Siemens*, *Lagardère* utilisent ces types de contrats. Cette entreprise travaille avec HEC Paris, ce qui permet à cette dernière de recruter un certain nombre de ses professeurs. Je vous laisse imaginer les gains de productivité que nos collectivités locales pourraient réaliser avec cette dématérialisation.

Voilà donc ce qui a changé en France ces dernières années, grâce à la structuration de notre offre de financement et de soutien à l'internationalisation : aujourd'hui, nos start-up partent vendre leurs produits, plutôt que de partir pour se vendre elles-mêmes.

M. Éric Bocquet. – Je vais vous parler de fiscalité des géants du numérique, ou plutôt de leur absence de fiscalité. Mais auparavant, je souhaiterais revenir sur quelques autres avantages du modèle français de financement de l'innovation. S'agissant du financement public, tout d'abord, on vient de souligner son efficacité au niveau de l'amorçage. On peut ajouter qu'il possède une vertu contra-cyclique : en période de contraction des valorisations technologiques, comme en ce moment, les dispositifs publics agissent comme un amortisseur pour les jeunes pousses dans lesquelles les investisseurs privés sont plus réticents à investir.

Ensuite, et je reprends là un élément étayé par de nombreuses études, la première des aides au lancement d'une start-up est sans doute notre régime d'assurance chômage, complété d'ailleurs par une série d'aides spécifiques à la création ou à la reprise d'entreprise par les chômeurs (Arce, Accre, Nacre).

Par ailleurs, il serait très exagéré de voir dans la France une exception en matière de soutien public : les États-Unis disposent eux aussi d'un large éventail de dispositifs, d'ailleurs plutôt en faveur des PME en général, à commencer par le *Small Business Act* qui leur réserve une partie de la commande publique.

Enfin, la France est peut-être en train d'acquérir une longueur d'avance sur un mode de financement particulier, à savoir le financement participatif (*crowdfunding*), et surtout sa variante, le prêt participatif (*crowdlending*). Bien sûr, avec 196,3 millions d'euros prêtés en 2015, l'impact macroéconomique du *crowdfunding* ne doit pas être surestimé, mais au stade de l'amorçage, c'est un apport qui peut faire toute la différence pour une start-up. Or, plusieurs acteurs particulièrement dynamiques de ce secteur sont français, comme les deux plateformes de prêts participatifs aux TPE-PME, *Lendix* et *Finsquare*, la première ayant d'ailleurs racheté la seconde en avril dernier.

Pour en revenir à la Silicon Valley, gardons à l'esprit que celle-ci ne se réduit pas à un monde de jeunes start-up dynamiques et victorieuses. Dans le cœur battant de la

révolution numérique, il est facile de ne voir que les gagnants et d'oublier les autres. Nous nous sommes je crois efforcés d'éviter cet écueil, et c'est pourquoi je souhaiterais consacrer quelques instants à « l'autre » Silicon Valley.

L'explosion des salaires dans le secteur des nouvelles technologies a provoqué un phénomène de *gentrification* massif, et une crise aigüe du logement – surtout à San Francisco depuis que la nouvelle mode des entreprises est de s'installer en centre-ville, où nous avons visité les sièges d'*Uber* et d'*Airbnb*. Dans cette ville, un salarié très qualifié peut dépenser jusqu'à 75 % de son revenu dans son loyer. Quant à la Silicon Valley, elle a perdu près de 6 000 habitants l'année dernière en raison de la hausse des prix du logement. Ainsi, afin d'encourager la mixité sociale, la municipalité de Palo Alto, où est installé Facebook, a même envisagé d'octroyer des aides au logement aux foyers ayant un revenu annuel inférieur à... 250 000 dollars par an !

Les responsables de la mairie de Seattle nous ont confié qu'ils faisaient tout pour « ne pas devenir San Francisco, une ville avec beaucoup de riches, beaucoup de pauvres, et personne entre les deux ». Le maire a lancé un vaste programme de logements sociaux, alors que la ville compte de plus en plus de sans-abris. Ce n'est pas un hasard si Seattle et San Francisco ont récemment institué un salaire minimum, fixé à 15 dollars par heure, soit le niveau le plus élevé des États-Unis (il sera atteint progressivement d'ici 2018 et 2021). D'autres communes de la Bay Area ont emboîté le pas à San Francisco : Mountain View, San José, Oakland, Berkeley etc. Cela suffira-t-il ? L'avenir nous le dira.

J'en viens maintenant à la question de l'optimisation fiscale des géants du numérique. C'est un fait connu : les spécificités de leurs activités permettent à ces entreprises de se jouer des règles habituelles de territorialité, et de s'exonérer ainsi de leurs obligations fiscales. On a beaucoup glosé sur la complexité des montages fiscaux en jeu, mais en réalité, le principe est toujours le même : les transactions se font avec une seule société, souvent établie en Irlande, au Pays-Bas ou au Luxembourg, les filiales dites nationales n'étant officiellement que de simples prestataires de services en marketing et relations publiques. En Irlande, le bénéfice imposable est ensuite rapatrié par le jeu des prix de transfert, qui rémunèrent divers actifs immatériels (algorithmes, marques etc.) situés dans un paradis fiscal. À la fin, seule une infime partie des bénéfices reste imposable en Irlande (à 12,5 %...), tandis que le reste échappe complètement à l'impôt. Ainsi Apple paye en Irlande un impôt sur les sociétés équivalant à 0,005 % de son chiffre d'affaires.

Un seul exemple, le plus récent : *Airbnb France* a déclaré en 2015 un modeste chiffre d'affaires de 5 millions d'euros, et un bénéfice imposable de 166 373 euros. Le véritable bénéfice de la plateforme en France serait plutôt situé entre 55 et 69 millions, un chiffre que l'on obtient en appliquant le taux de sa commission (12 % à 15 %) aux 481 millions qu'elle reverse à ses hôtes.

Le sujet dépasse bien sûr le secteur du numérique, et c'est pourquoi nous avons aussi rencontré des responsables de *Starbucks* et de sociétés du secteur aéronautique (*Zodiac* et *Safran*), sur le site d'assemblage de *Boeing* à Everett, près de Seattle.

Aujourd'hui, le combat se mène sur deux fronts simultanés : d'abord, sur le terrain fiscal car il s'agit de corriger l'assiette de l'impôt sur les sociétés afin de re-territorialiser les bases fiscales qui échappent aujourd'hui aux États. Le projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE évoque ainsi la notion d'établissement stable virtuel, mais sans fournir de piste précise. Il est vrai que l'harmonisation fiscale ne semble pas réaliste à court terme, du

moins tant que la fiscalité demeurera soumise à la règle de l'unanimité au sein de l'Union européenne. Les difficultés de l'ACCIS, l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés, récemment relancée par l'Union européenne sous une forme moins ambitieuse, en témoignent.

Le combat se mène aussi sur le terrain de la politique de la concurrence. Le pari de la commissaire Margrethe Vestager est le suivant : traiter le problème des *rulings* fiscaux complaisants sous l'angle des aides d'État illégales. C'est sur ce fondement que la Commission européenne a demandé à Apple, le 30 août dernier, de rembourser 13 milliards à l'Irlande, une somme inédite, qui porte le contentieux sur le terrain géopolitique.

Que pensent les entreprises concernées de ce sujet ? Le plus simple était de leur poser très directement la question, et c'est ce que nous avons fait. Chez *Starbucks*, nous avons obtenu un *mug* promotionnel et du café grand cru. Chez *Apple*, une présentation de l'*Apple Watch* avec son bracelet *Hermès*, et un petit tour à l'*Apple Store*, à toutes fins utiles. Chez *Google*, une visite physique du campus et une visite virtuelle de notre hémicycle. Chez *Facebook*, une autre visite, où un écran géant souhaitait la bienvenue aux sénateurs français, entre deux slogans à l'attention des employés modèles. Pour avoir une idée de leurs bases fiscales, peut-être aurait-il fallu conserver plus longtemps sur nos têtes leurs casques de réalité virtuelle...

Sur le fond, la réponse est toujours la même : « Nous sommes fiers de nous conformer aux règles fiscales des pays où nous opérons », souvent agrémentée de : « Notre priorité est de satisfaire nos clients » ou « Nous voulons améliorer le monde pour l'humanité » et d'un rappel de l'attachement de l'entreprise à la transparence. Mais peut-être se trame-t-il un début d'évolution, derrière les miroirs sans tain de la transparence : chez *Uber*, les fiscalistes ont expliqué « suivre avec attention les débats sur le projet BEPS et le *reporting* pays par pays, et réfléchir à l'évolution de la structure fiscale de l'entreprise ». Cela signifie, sans doute, s'adapter aux nouvelles règles et continuer à les contourner.

Au fond, pourquoi ne pas déclarer le chiffre d'affaires là où il est réalisé puisque de toute façon ces entreprises ne font pas de bénéfices tant qu'elles continuent à investir pour conquérir de nouveaux marchés ?

Naturellement, nous étions partis sans grandes illusions, les entreprises étant peu enclines à communiquer sur ces sujets délicats, de surcroît couverts par le secret fiscal. Mais le silence est en soi un début de réponse. Les experts des prix de transfert que nous avons rencontrés à l'université de Washington, s'exprimant à titre purement personnel, ont d'ailleurs été bien plus prolixes sur le sujet.

Deux remarques en guise de conclusion. D'abord, mon fils vit en Californie et il vient d'inscrire ses deux filles de 2 et 4 ans dans une école allemande de la Silicon Valley pour 3 000 dollars par mois.

Ensuite, la révolution à venir n'est-elle pas celle de l'impuissance des États ? *Apple* a dit au Gouvernement américain qu'il rapatrierait ses 250 milliards de dollars de bénéfices, soit le PIB du Portugal, sous réserve de conditions fiscales avantageuses. Qui décidera demain ? Les grands groupes qui disent combien et où ils veulent payer ?

M. Philippe Dallier. – Notre délégation s’est non seulement intéressée à la fiscalité des bénéficiaires, mais aussi à la question de la TVA sur le e-commerce et de l’imposition des revenus tirés de l’économie collaborative par les particuliers.

Sur le premier sujet, nous n’avons hélas pas appris grand-chose. La France connaîtrait un manque à gagner de TVA évalué à 11 milliards d’euros, ce qui n’est pas rien comparé à nos déficits que l’on nous demande de réduire. Il est à craindre que la fraude soit toujours aussi massive et qu’il soit difficile de la cerner.

Chez *Amazon*, nous avons appris que 47 % des produits vendus le sont désormais sur la place de marché de la plateforme, c’est-à-dire par des tiers, dont on ne sait rien ou presque. Il faut dire que les États-Unis sortent à peine d’un autre combat : assujettir *Amazon* à la *sales tax*, l’équivalent de la TVA, sur ses propres ventes. Les négociations ont débuté en 2012 et seuls vingt-huit États ont réussi à passer un accord avec ce groupe pour récupérer les sommes en jeu.

Inutile de dire que la proposition formulée par notre groupe de travail, c’est-à-dire le paiement à la source de la TVA, par un système de paiement scindé sous la responsabilité des intermédiaires de paiement, n’enchant pas vraiment les entreprises que nous avons rencontrées. Il suffirait pourtant d’instaurer cette règle du jeu au niveau européen pour que ces entreprises s’y plient.

Nous avons en revanche appris des choses très intéressantes sur la taxation des revenus de l’économie dite collaborative. Tout le monde a entendu parler d’*Uber* ou d’*Airbnb*. À San Francisco, nous avons rencontré le fondateur – français – de la plateforme *Upwork*, qui met en relation des entreprises et des travailleurs indépendants, ou *freelances*, pour des missions ponctuelles : création d’un logo ou d’un site web, étude de marché, traduction, etc. Les millions de travailleurs indépendants inscrits sur le site, souvent très qualifiés, sont payés à l’acte ou à l’heure. Les 25 000 personnes qui exercent à temps plein gagnent environ 100 000 dollars par an. Des entreprises ont massivement recours à ces plateformes collaboratives – *Upwork* est une entreprise qui emploie elle-même 10 000 indépendants. Il s’agit donc d’une transformation du marché du travail et il serait urgent que nous nous en préoccupions.

Concernant les revenus de l’économie collaborative, nous avons essayé lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2016 puis du projet de loi pour une République numérique, de faire avancer les choses. Malheureusement, la secrétaire d’État chargée du numérique, Axelle Lemaire, ne voulait pas aborder les sujets qui fâchent et brouiller ainsi la vision positive qu’elle souhaitait donner de l’économie collaborative. Pourtant, si nous ne faisons pas en sorte que les entreprises nous transmettent les informations qui nous permettront de taxer cette économie, l’État continuera à perdre de l’argent. Pour l’anecdote, j’ai récemment pris un taxi qui déclare 50 000 euros de revenus bruts par an, soit 1 000 euros de revenus nets par mois. Un de ses collègues s’est mis à son compte et utilise une des grandes plateformes, ce qui lui permet d’empocher 20 000 euros non déclarés par an.

Nous voulons donc instaurer des déclarations automatiques, proposition reprise par notre collègue Pascal Terrasse. Reste à convaincre les futurs Gouvernements à s’engager sur ce terrain-là.

Aux États-Unis, pourtant, un dispositif assez proche existe : le formulaire 1099-K, qui retrace la totalité des revenus bruts perçus par un contribuable particulier *via* une

plateforme en ligne. Ce formulaire doit être rempli par les tiers de paiement, une catégorie qui couvre à la fois les opérateurs traditionnels de cartes de paiement (*Visa, Mastercard* etc.), les services de type *PayPal*, et les plateformes en ligne. Il est adressé à l'administration fiscale, et au bénéficiaire des paiements, qui l'utilise pour remplir sa déclaration fiscale annuelle. *Airbnb, Uber* ou encore *Upwork* nous ont confirmé qu'ils remplissaient bien le 1099-K pour leurs utilisateurs. Ceci montre que la déclaration automatique est possible et que les plateformes savent comment faire.

Ceci dit, le système américain est loin d'être parfait, et nous estimons qu'il faut aller plus loin. Une étude publiée en mai 2016, après notre retour des États-Unis, montrait que 61 % des utilisateurs ayant perçu un revenu *via* une plateforme en ligne n'avaient jamais reçu de formulaire 1099-K. Ensuite, encore faut-il que ces personnes déclarent leurs revenus à l'administration fiscale.

Si les grandes plateformes jouent le jeu, il n'en va pas de même pour la multitude de petites plateformes qui représentent une part considérable de l'activité. C'est la même chose en France : *Airbnb* envoie depuis longtemps à ses hôtes un récapitulatif annuel de leurs revenus, mais nous ne savons pas ce que ces hôtes en font.

Deuxièmement, le formulaire 1099-K ne doit être rempli que si les paiements excèdent 20 000 dollars par an et 200 transactions par an, ce qui exclut une très grande partie de l'économie des plateformes en ligne.

Troisièmement, le formulaire 1099-K ne constitue pas une déclaration pré-remplie, mais un simple élément d'information pour encourager le civisme fiscal des contribuables.

L'autre leçon de notre déplacement est le rôle important des autorités locales en la matière : le *Tax Department* de la Ville de San Francisco mène ainsi une politique très offensive, parfois même contre la volonté du maire qui n'a pas autorité sur les finances de la ville, celles-ci relevant d'un trésorier élu et indépendant.

D'abord, la location d'appartements par les particuliers. La taxe de séjour, soit 14 % du prix de la chambre, peut être collectée par les plateformes en ligne, comme *Airbnb*, à l'instar de ce qui se fait dans certaines villes françaises depuis octobre 2015 sur des montants plus modestes. Le système fonctionne bien, et rapporterait près d'un million de dollars par mois à la ville. D'après le responsable du *Tax Department*, le système fonctionne parce qu'il est indépendant des autres politiques. Ainsi, les données collectées ne sont en aucun cas transmises aux autres départements de la Ville, chargés par exemple de la sécurité ou de l'urbanisme. Cette « muraille de Chine » n'est pas anodine, dans le contexte du référendum sur la « Proposition F », rejetée par les habitants de San Francisco, qui visait à limiter à 75 nuits par an les locations par des particuliers.

Nous faisons le contraire de ce que font les Américains : nous rechignons à nous donner les moyens de taxer mais nous autorisons les communes à mettre en place des procédures de déclarations.

Deuxième exemple du volontarisme de San Francisco. Le jour même de notre visite, le 15 avril dernier, le trésorier de la ville avait envoyé une lettre aux quelques 37 000 chauffeurs *Uber* et *Lyft*, les enjoignant, sous peine de sanctions, d'obtenir une licence professionnelle pour exercer leur activité en tant que travailleurs indépendants, et d'acquitter

les impôts et charges dont ils sont redevables. En trois semaines, 8 000 chauffeurs avaient répondu. Ce qui peut se faire en Californie peut sans doute aussi se faire en France.

En guise de conclusion, nous pouvons tirer deux grands enseignements de ce déplacement.

Le premier est que la première place des États-Unis dans l'économie des nouvelles technologies ne tient nullement au hasard, ni même au seul facteur culturel, mais bien à un ensemble de dispositifs et de politiques publiques dont nous gagnerions souvent à nous inspirer. Quand les américains financent une start-up, ils lui imposent de venir s'installer chez eux, ce qui nous pose un problème.

Le second enseignement est que la France a malgré tout de bonnes raisons d'être optimiste : en peu de temps, elle a su se doter d'un environnement très favorable aux jeunes entreprises innovantes, et d'un système de financement efficace en amorçage.

Espérons que les futurs ministres comprendront l'urgence de la situation et de la nécessité d'agir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous serons sans doute amenés à reparler souvent du numérique.

Mme Michèle André, présidente. – Cette mission a été fort intéressante.

M. Éric Bocquet. – Je vous propose de présenter notre livre « Sans domicile fisc » dans un proche avenir.

Mme Michèle André, présidente. – Nous étudierons votre proposition avec bienveillance.

La commission donne acte de cette communication et en autorise la publication sous forme d'un rapport d'information.

Judi 23 février 2017

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Contrôle budgétaire – Moyens de la politique de sécurité sanitaire des aliments – Communication

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Un contrôle budgétaire exhaustif sur les crédits publics consacrés à la politique de sécurité sanitaire des aliments relève presque de la mission impossible, mais il n'en est pas moins nécessaire.

Nous nous sommes rangés derrière la conception très large de la sécurité sanitaire des aliments qui prévaut en France mais aussi en Europe, celle d'une politique qui va du champ à l'assiette.

Cette conception n'est pas arbitraire dans la mesure où les problèmes sanitaires sont susceptibles de se rencontrer à tous les stades de la chaîne alimentaire. En effet, un problème portant sur une matière première peut dégénérer en un problème de sécurité pour le consommateur. Cependant, cette conception implique un élargissement de la perspective : l'objectif de préservation des matières premières englobe mais aussi dépasse celui d'assurer une alimentation sûre.

Cet avertissement liminaire n'empêche pas un diagnostic sur les actions conduites pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, à partir de données qui parfois ne font que tangenter la question ; partant, nous recommandons une meilleure spécification de notre appareil de maîtrise du risque sanitaire des aliments et une organisation davantage centrée sur l'assiette.

La mission, disons-nous, est presque impossible du fait de la complexité du problème, qui présente au moins deux visages. Il faut d'abord compter avec la technicité des questions à traiter, en particulier la difficulté de dégager un référentiel à même de proposer un point de vue sur chacun des très nombreux points à envisager. C'est l'un des obstacles majeurs auxquels les responsables de la politique de sécurité sanitaire des aliments sont confrontés. Il les conduit à suivre une voie parfois décevante par rapport à des objectifs absolus et énoncés comme tels dans les instruments juridiques et de communication de cette politique : la voie moyenne de l'analyse de risques, fondée sur la reconnaissance qu'il n'existe pas de risque zéro.

Second problème, l'opacité des données budgétaires éclatées entre plusieurs ministères, ainsi que l'impossibilité de cerner l'effort privé des entreprises, et par conséquent, l'articulation entre crédits publics et dépenses privées, qui gênent toute évaluation satisfaisante de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments. Nous recommandons à tout le moins l'élaboration d'un document de politique transversale pour y remédier. Comme il est hélas de règle, la mesure de l'effort public total en matière de sécurité sanitaire des aliments rencontre encore l'obstacle d'un manque de recensement des moyens, importants, que lui consacrent les collectivités territoriales.

Ce constat étant fait, nous recommandons l'élaboration de documents budgétaires récapitulant l'effort de la Nation en faveur de la sécurité de l'alimentation.

Mission quasi-impossible, mais mission très nécessaire.

Les enjeux sont majeurs : le niveau de risque reste élevé et les coûts peuvent être considérables.

En matière de coûts, de la qualité sanitaire des produits agroalimentaires, appréciée de la fourche à la fourchette, dépend le niveau d'un certain nombre de charges publiques : le collectif de fin d'année qui a ouvert quelques dizaines de millions d'euros au titre de la crise de l'influenza aviaire en est l'illustration.

C'est aussi la santé économique de l'agriculture française qui est en jeu. La matérialisation d'un risque sanitaire peut tout simplement ruiner une filière, et en tout cas lui interdire d'exporter. La reconnaissance du statut officiel « indemne » est cruciale. Or sur ce point, certaines situations suscitent des inquiétudes légitimes : en témoigne la très récente actualité dans les élevages de canards du Sud-Ouest. Nous avons également recueilli quelques témoignages inquiétants relatifs à la tuberculose bovine.

Au-delà de la santé économique, il faut avant tout tenir compte de la santé humaine. Notre appareil de mesure en la matière est très incomplet, malgré des progrès récents, et les enseignements qui se dégagent demeurent inquiétants. D'après des données d'épidémiologie, plus de 200 décès sont enregistrés chaque année du fait d'affections liées à l'alimentation. Même si certains de ces décès peuvent être imputables aux pratiques des particuliers, les plus de 900 000 infections bactériennes par an et 500 000 atteintes virales montrent l'ampleur des enjeux de santé publique.

Ces données sont à relier à la dégradation apparente de l'état sanitaire de certaines productions primaires. C'est un symptôme inquiétant pour la qualité du système de sécurité sanitaire français, qui suscite des interrogations sur les liens de ce dernier avec les services en charge de cette politique.

Les coûts de la crise de l'influenza aviaire se chiffrent probablement en centaines de millions d'euros. Or, malgré l'identification précoce de plusieurs souches virales, le fait que le virus en soit à sa troisième mutation suggère soit une certaine négligence dans le traitement du problème, soit une incapacité de nos infrastructures sanitaires à réagir en temps utile. Cette dernière hypothèse n'est pas à exclure, d'après les auditions que nous avons conduites et le récent rapport consacré aux visites sanitaires par le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des affaires rurales, qui relève un déficit de présence vétérinaire et de capacités locales d'analyse.

Il conviendra de suivre de très près les ressorts de cette crise, qui méritent d'être élucidés. Une partie du problème semble venir de pratiques contestables dans certains pays européens qui auraient pu faillir à leur devoir de signalement.

Incidentement, si l'évaluation que nous avons entreprise sur le cas français est inspirée d'une exigence forte de zéro défaut, les données comparatives montrent que la France occupe souvent une position avantageuse par rapport à ses voisins européens. Notre tradition agricole y est sans doute pour beaucoup ; un grand pays voisin réputé pour sa rigueur peut paraître appliquer des standards assez éloignés des nôtres si l'on en juge certaines données épidémiologiques. Nous recommandons des comparaisons plus systématiques et mieux diffusées, pour offrir aux Européens et au reste du monde une image fiable de la situation sanitaire des différents pays qui comptent dans le domaine agricole.

Quelques mots sur l'architecture du système. D'abord, la sécurité sanitaire de l'alimentation est très encadrée par la législation européenne qui détermine largement les modes d'action des États membres ; mais l'Europe n'est pas allée au bout de cette logique, et l'intégration européenne manque de force. Ce constat est préoccupant au vu de la liberté des échanges, mais aussi au regard de la cohérence des pratiques suivies en Europe.

Ensuite, la sécurité sanitaire repose sur une responsabilité principielle des entreprises, mais aussi sur des contrôles des autorités publiques qui doivent respecter certains standards définis par la législation européenne. L'implication première des entreprises les oblige à respecter des normes nombreuses et parfois très techniques, généralement bien acceptées – à condition qu'elles participent à la définition et à la déclinaison de ces normes, et que celles-ci soient appliquées de façon homogène. Nous énonçons des recommandations en ce sens.

Notons aussi que la sécurité sanitaire est un investissement dépendant des capacités économiques des entreprises, malgré l'existence d'organisations collectives –

groupements de défense sanitaire et fédérations régionales de lutte contre les organismes nuisibles – qui interviennent principalement au stade de la production primaire. C’est pourquoi les entreprises du secteur sont susceptibles de satisfaire de manière inégale à leurs obligations d’autocontrôle. Plus généralement, préoccupations sanitaires et conditions économiques peuvent entrer en contradiction. Nous l’avons constaté lors de notre déplacement dans des abattoirs, où les moyens de contrôle mis en œuvre sont divers et où la pression des cadences peut entraîner un certain relâchement dans la vigilance des opérateurs.

Ce constat justifie à soi seul l’existence d’un appareil public de supervision – il y en a d’autres, comme nous le montrons dans le rapport. Sur ce point, il faut considérer que du statut précis de certaines interventions publiques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments devrait dépendre leurs conditions de financement et d’organisation. Si on les considère comme des prestations de service, il serait normal que les bénéficiaires des interventions publiques les rémunèrent et qu’elles puissent être mises en concurrence par les entreprises ; si on les considère comme des interventions régaliennes ou à portée collective, il faut en tirer d’autres conclusions. Ce point n’est pas réellement tranché, le système oscillant entre les deux logiques, tout en reposant sur la reconnaissance d’une implication opérationnelle de la supervision publique.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Le système de sécurité sanitaire nous semble présenter plusieurs points de vulnérabilité, dont certains seulement sont dus à l’étiollement des moyens observé ces dernières années. La réduction des moyens peut être illustrée par la baisse des crédits du programme 206 de la mission budgétaire agriculture, alimentation et affaires rurales précisément consacré à la sécurité sanitaire des aliments. De 2010 à 2015, les dépenses ont reculé de 75 millions d’euros, soit une baisse de 13 %. Si les dépenses de personnel ont été à peu près stabilisées, c’est en raison de la progression du coût par emploi, le nombre des emplois ayant diminué de 9,3 % de 2009 à 2016.

Les dépenses liées au contrôle des maladies animales, qui incluent les zoonoses, c’est-à-dire les maladies transmissibles à l’homme, financent des opérations aussi nécessaires que les visites sanitaires, les prélèvements et leur analyse et les contrôles sur l’alimentation animale et les médicaments vétérinaires ; elles ont subi une amputation de plus d’un quart.

Ces réductions élargissent les mailles du filet et obèrent un peu plus la situation déjà préoccupante du réseau de laboratoires publics, en particulier les laboratoires départementaux dont la survie est souvent en cause, et qui devront faire l’objet de restructurations.

La diminution des crédits s’accompagne d’une diminution des activités de contrôle, les taux de couverture déjà faibles se réduisant, et d’une raréfaction des prélèvements et des analyses, avec les conséquences que l’on imagine sur la réactivité de la veille sanitaire mais aussi sur sa complétude.

Ce qui a été dit des moyens de la direction générale de l’alimentation, la DGAL, se vérifie aussi pour ceux de la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et du ministère de la santé.

Sur un plan plus qualitatif, l’organisation en mille-feuilles des services concourant à la maîtrise sanitaire de l’alimentation crée plusieurs points de friction propices à des pertes d’efficacité. Elle peut nuire à l’optimisation des moyens en réduisant leur mutualisation, au détriment de la coordination et de la cohérence des contrôles et des mesures de gestion. Là

encore, la problématique de la vision d'ensemble ressurgit. Quant à la tendance à déléguer de plus en plus les missions de veille sanitaire, qui peut se justifier, elle ne doit pas pour autant être guidée par un simple accommodement avec la contrainte budgétaire : on risquerait de reporter la charge de la supervision sur les entreprises dans la plus grande improvisation, dégradant ainsi la qualité de la supervision. Enfin, la coexistence entre les objectifs de sécurité sanitaire et d'autres missions confiées aux administrations en charge de la définition et de la mise en œuvre de la politique publique de sécurité sanitaire des aliments peut poser des problèmes de priorité, voire de conflits.

Dans ces conditions, une réforme de l'organisation administrative de cette politique devrait être envisagée. Le projet de création d'une agence regroupant les différents moyens opérationnels nécessaires va dans ce sens ; il améliorerait la lisibilité de l'action publique en ce domaine.

Une certaine discordance demeure entre la répartition territoriale des effectifs et les enjeux de contrôle, témoignant des difficultés traditionnelles d'appariement entre la répartition territoriale des risques et celle des moyens de maîtrise.

Ces problèmes se retrouvent au niveau des choix de priorité, certains risques étant très mal couverts par le système. Ainsi du déficit de surveillance des abattoirs de volailles, que les créations de 180 ETPT au cours de ces trois dernières années contribueront à combler ; mais la permanence du contrôle en abattoir, obligation européenne, devrait être mieux garantie.

Le végétal est lui aussi très peu couvert par le système de contrôle, alors qu'il s'agit d'une préoccupation émergente très forte, alimentée par la problématique des produits phytopharmaceutiques et par le niveau considérable des non-conformités détectées lors des contrôles. C'est peut-être une conséquence de la sociologie des contrôleurs du ministère de l'agriculture, essentiellement des vétérinaires.

Il faut en tout cas s'interroger sur les moyens et les instruments du contrôle. À cet égard, la pertinence des programmes de veille sanitaire – dont la vocation est double : correction des situations critiques et analyse de risques – est problématique. Les prélèvements auxquels donnent lieu ces programmes sont en diminution constante ; de plus, leur caractère quelque peu répétitif et les modalités du choix de contaminants et du choix d'échantillons nous font douter de leur capacité à atteindre pleinement leurs objectifs. Ainsi, l'analyse de risques réalisée à partir d'échantillons non aléatoires et présentant une très faible représentativité ne semble pas présenter les garanties nécessaires à une veille sanitaire efficace. C'est pourquoi nous demandons un audit sur cette question essentielle dans la mesure où une grande partie du système de maîtrise des risques sanitaires repose sur l'analyse de ces risques.

En matière de conduite des contrôles en abattoirs, les audits révèlent des dysfonctionnements. Les techniciens vétérinaires présents sur les chaînes d'abattage paraissent parfois accepter une forme de coproduction du contrôle ; de plus, les conditions de production, avec des cadences très soutenues et des pressions de toutes sortes, ne favorisent pas l'exercice d'un contrôle qui reste essentiellement visuel.

Enfin, les nombreuses non-conformités inventoriées n'ont que peu de prolongements. La DGAL semble avoir pris conscience de ce problème, et instruction a été

transmise aux services de corriger le tir. Nous en attendons les effets et recommandons que cette instruction soit appliquée dans toutes ses composantes.

Une partie importante de la sécurité sanitaire des aliments repose sur les visites vétérinaires sanitaires, dont les régimes varient selon les animaux concernés. Cet instrument qui est essentiellement à visée d'épidémiosurveillance a fait l'objet d'un audit complet qui en a démontré les limites. Il est essentiel de les surmonter et d'identifier les déserts vétérinaires qui gagnent le pays, avec des conséquences très lourdes.

Pour conclure cette liste des points de préoccupation, les études de santé publique sont singulièrement déficientes. Nous nous réjouissons que l'INVS (Institut national de veille sanitaire), intégré dans France Santé publique, ait comblé une lacune déplorables, la dernière étude de prévalence des affections alimentaires datant du début des années 2000. Il convient de systématiser cet effort et de faire progresser la connaissance des problèmes de santé liés à des dangers en apparence nouveaux mais soupçonnés depuis longtemps.

Pour sortir de l'effet-lampadaire, il est notamment indispensable de mieux déterminer les effets au long cours, et ce que l'on appelle l'effet cocktail des produits phytosanitaires ; de s'interroger sur l'impact des nanomatériaux de plus en plus utilisés dans l'industrie alimentaire ; et enfin d'évaluer la contribution possible des biotechnologies à l'amélioration des propriétés sanitaires des biens que nous consommons, et celle de circuits et de modes de production plus courts et écologiquement intensifs.

Voilà nos conclusions sur un sujet dont l'importance nous a paru justifier un déclouement de notre cadre d'étude.

M. Marc Laménie. – Je salue le travail des deux rapporteurs sur un sujet très compliqué, qui touche en ce moment même les éleveurs de plusieurs de nos départements. Les abattages représentent un coût financier, psychologique et moral pour les éleveurs mais aussi pour les préfets, qui sont parfois contraints de décider l'abattage d'un troupeau entier. Combien d'organismes sont chargés du suivi de cette question ?

Mme Marie-France Beaufile. – Les laboratoires départementaux d'analyses, auxquels je suis très attachée en raison de leur importance pour les collectivités territoriales, sont fragilisés par la concurrence de grosses structures privées : ces dernières remportent des appels d'offres dans des conditions qui mériteraient une attention plus poussée des agences régionales de santé. Le laboratoire de mon département, l'Indre-et-Loire, est ainsi confronté à l'un de ces laboratoires privés, pourtant récemment mis en cause pour des manquements à la rigueur.

Vous avez mentionné les effets au long cours des produits phytosanitaires et « ce que l'on appelle l'effet cocktail ». Qu'entendez-vous par là exactement ?

M. André Gattolin. – De 2010 à 2015, dites-vous, les dépenses liées aux crédits du programme 206, consacré à la sécurité sanitaire des aliments, ont baissé de 13 %. Faut-il y voir un effort de réorganisation, de rationalisation, une baisse des besoins ou plutôt – et je suis enclin à l'imaginer – un effet de la logique de Bercy, qui préfère la réparation à la prévention ?

Il serait intéressant d'établir une cartographie de la profession vétérinaire. Vous avez indiqué que le contrôle de la sécurité sanitaire et alimentaire était surtout assuré par ces

derniers, or les vétérinaires libéraux préfèrent s'installer en ville, ce qui provoque un déficit dans les campagnes et donc pour le contrôle.

M. Daniel Raoul. – Je suis surpris d'entendre que les nanoparticules seraient utilisées dans l'alimentation du bétail. Il est déjà assez difficile d'en fabriquer ; je ne vois pas l'intérêt qu'elles présenteraient pour l'alimentation des animaux.

Enfin, je n'ai jamais entendu parler de l'effet cocktail.

M. Thierry Carcenac. – Votre rapport a le mérite d'apporter une vision d'ensemble sur un sujet généralement traité de manière parcellaire. Pouvez-vous préciser les restructurations nécessaires que vous évoquez pour le réseau des laboratoires publics ?

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, les départements ont des difficultés à assumer certaines de leurs missions. Ils sont relayés par les groupements de défense sanitaire, au niveau départemental et désormais régional ; les maisons départementales de l'élevage faisaient aussi le lien entre les vétérinaires et les exploitations. Qu'envisagez-vous pour aller plus loin dans ce sens ?

M. Michel Canevet. – La sécurité sanitaire est particulièrement importante pour l'élu de Bretagne que je suis, au vu du rôle de l'agro-alimentaire dans notre région et dans le développement économique de notre pays.

Le déficit de présence vétérinaire que vous avez identifié touche-t-il la France seule ou l'Europe ? Les vétérinaires sont-ils assez nombreux, ou y a-t-il des besoins de formation complémentaires dans ce domaine ?

Enfin, estimez-vous que les conditions de la sécurité alimentaire sont remplies en France ? Pouvons-nous maintenir un modèle reposant sur la puissance publique, ou faudra-t-il recourir davantage au privé ?

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Les organismes chargés de la sécurité sanitaire sont multiples : à grands traits on peut mentionner la DGAL, pour les productions animales et l'amont, la DGCCRF, pour les productions végétales et l'aval, et enfin l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Ce dernier organisme, qui a aussi à connaître de questions comme l'électrosensibilité, fait figure de référence au niveau européen. Les services de l'Inserm et du ministère de la santé sont eux aussi impliqués dans la sécurité sanitaire, mais le rôle le plus important revient aux trois premiers organismes cités qui, m'a-t-on dit, travaillent en bonne intelligence.

Les nanoparticules sont apparemment utilisées plutôt dans l'industrie agro-alimentaire que dans l'alimentation animale. Elles sont mentionnées comme un risque émergent.

M. Alain Houpert. – L'effet cocktail désigne un risque lié à l'association de différentes substances, phytosanitaires notamment.

La France, monsieur Canevet, fait figure de chevalier blanc, de leader européen dans la protection du consommateur. L'affaire de la viande de cheval l'a montré. Il y a pourtant des trous dans le filet. Par exemple, les contrôles sur les produits importés pourraient être améliorés.

Les laboratoires départementaux, qui ont en effet un rôle important à jouer en assurant la sécurité sanitaire dans la proximité et par la complétude de leur offre, sont mis en péril par certaines formes de concurrence peu loyale de certains laboratoires privés qui risquent de favoriser le moins-disant. Il convient d'alerter l'autorité de la concurrence sur ce point.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Vous faites référence, madame Beauvils, au marché des analyses d'eau, qui est un sujet à part entière.

Il faut distinguer les laboratoires situés dans un bassin d'élevage, qui sont bien dotés et attractifs pour les vétérinaires, et les autres, moins actifs qui sont soutenus par les collectivités territoriales dans une démarche d'intérêt local. C'est pourquoi une reconfiguration du réseau est envisagée. En Bretagne, les quatre laboratoires de Brest-métropole, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine et des Côtes d'Armor ont été fusionnés en un grand laboratoire régional, dont les capacités techniques et le potentiel humain sont très importants. Certaines techniques d'analyse ne peuvent être mises en œuvre qu'avec des moyens significatifs ; une spécialisation des laboratoires s'opère sous ce critère.

Les conseils départementaux versent une subvention d'équilibre substantielle aux laboratoires en difficulté qu'il faut mieux prendre en compte dans l'estimation de l'effort public consacré à la sécurité alimentaire. Dans les grandes régions d'élevage, leur implication participe du soutien à l'activité économique de la région.

Il est donc vrai que le réseau des laboratoires départementaux est très inégal ; vrai également que les conditions de réponse à certains appels d'offre méritent un examen, qui dépasse le cadre de notre mission.

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Il faut sans doute aller plus loin dans la sécurité sanitaire, mais sans mettre à mal la compétitivité du secteur agro-alimentaire français. La baisse des crédits du programme 206 reflète la recherche d'économies au détriment de la prévention. C'est regrettable. Dans la crise de l'influenza aviaire, le virus a-t-il eu le temps de connaître trois mutations.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – La question du déficit de présence vétérinaire rejoint celle des déserts médicaux. Le dispositif de surveillance repose sur les vétérinaires du service public, mais aussi sur le réseau d'alerte constitué par les vétérinaires libéraux. La raréfaction de ces derniers met à mal le système.

On constate la même disparité dans les groupements de défense sanitaire, constitués par les agriculteurs dans les années cinquante pour lutter – avec succès – contre la tuberculose bovine. En Bretagne, les quatre groupements départementaux ont été fusionnés au niveau régional. Les régions où ces groupements sont actifs sont épargnées par un grand nombre de pathologies animales. De fait, l'émergence de certaines maladies ne relève pas tout à fait du hasard : dans certains territoires, les services vétérinaires sont moins rapidement alertés.

Il est plus facile de déplacer un individu à travers l'Europe qu'un animal d'une région française à l'autre ; mais cette rigueur est comprise par les agriculteurs, qui tiennent à la sécurité sanitaire et sont conscients des enjeux économiques.

Le contrôle sanitaire dans les abattoirs privés est partiellement assuré par des organismes privés, dans le cadre du paquet Hygiène européen. Nous avons visité les abattoirs

de Kermené, qui emploient 3 500 salariés. Trente fonctionnaires des services vétérinaires travaillent *in situ*. Des contrôles sont également assurés par un laboratoire interne à l'entreprise mais opérant de manière totalement indépendante nous a-t-on dit. Au regard des enjeux économiques, l'entreprise n'a aucun intérêt, nous a-t-on fait valoir, à négliger la sécurité alimentaire. Les vingt agents du laboratoire traquent notamment la listeria et les salmonelles ; leur travail est complémentaire de celui des trente fonctionnaires qui procèdent, de leur côté, à des saisies visuelles si nécessaire. Les saisies totales sont rares : 1 % environ des volumes. Ce système n'est pas parfait mais il fonctionne.

La baisse des moyens interroge, même s'ils ont été complétés pour la DGAL et les services vétérinaires.

La commission donne acte de leur communication à MM. Alain Houpert et Yannick Botrel et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 15 heures.

Mercredi 29 mars 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures 10.

Conclusions du groupe de travail sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique

Mme Michèle André, présidente. – Nous sommes là pour prendre connaissance des conclusions du groupe de travail sur les assiettes fiscales et le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique.

Les collègues Albéric de Montgolfier, rapporteur général, Éric Bocquet, Michel Bouvard, Michel Canevet, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, André Gattolin, Charles Guené et Bernard Lalande doivent être remerciés pour l'engagement dont ils ont fait preuve.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La commission des finances du Sénat a été la première à ouvrir ce vaste dossier de la fiscalité des utilisateurs des plateformes en ligne, en particulier avec un rapport que Philippe Dallier et moi-même avons consacré aux douanes en 2013. Très étonnés de l'ampleur de la fraude à la TVA, nous avons alors entamé un long travail sur les différents aspects de la fiscalité des utilisateurs des plateformes en ligne, dont ce n'est pas aujourd'hui l'aboutissement. En effet, nous nous apercevons, au fil des auditions, que l'imagination est sans limite. Chaque jour se créent de nouvelles applications. Chaque jour, les technologies avancent et la fiscalité doit évidemment s'adapter. Dans cette situation, nous proposons non de changer en permanence les choses, mais de mettre au point un système simple et stable.

Je veux remercier tous les membres du groupe de travail. La synthèse que nous vous présentons ce matin devrait déboucher sur une proposition de loi qui sera, je l'espère, la plus consensuelle possible. Nous avons, me semble-t-il, tous travaillé dans le même esprit, éprouvant de l'admiration pour la créativité de l'économie collaborative, tout en ayant

conscience des limites qu'il importe de poser. En effet, nous sommes membres de la commission des finances et sommes donc, à ce titre, particulièrement attentifs aux recettes fiscales et à l'égalité devant l'impôt.

L'économie collaborative n'est pas un simple phénomène de mode, elle est bien une tendance de fond. En Europe, elle a représenté 28 milliards d'euros de transactions en 2016, un montant qui a purement et simplement doublé en un an. Elle pourrait atteindre 572 milliards d'euros en 2025.

Cette économie intéresse avant tout les utilisateurs qui reçoivent les revenus – en effet, en moyenne, 85 % du montant des transactions reviennent à l'utilisateur. Elle crée de nouvelles opportunités d'échanges, ouvrant des possibilités de services inédites pour des millions de personnes. Elle rompt ainsi la frontière entre particuliers et professionnels, entre activité régulière et activité occasionnelle. N'importe quel particulier peut désormais devenir acteur de l'économie collaborative grâce à une application et un téléphone, et fournir des services ou échanger des biens. Cette facilité remet évidemment en cause les fondements mêmes de notre système fiscal et social.

Sans rappeler tous les chiffres qui figurent dans la synthèse, je relève que 350 000 logements sont à louer sur *Airbnb* en France : Paris est la première destination touristique de la plateforme. Par ailleurs, 18,5 millions de Français ont acheté sur *Leboncoin* en 2016. Enfin, 42 000 travailleurs indépendants, qui peuvent exercer différents métiers, proposent leurs compétences sur *Hopwork*. Les chiffres sont éloquentes.

Cette nouvelle économie a longtemps donné l'impression, notamment en raison de tentatives de créer de nouveaux services un peu à la marge de la légalité, qu'elle se développait hors du droit, particulièrement en matière fiscale et sociale. Vous vous souvenez de l'épisode d'*UberPop*, vous n'avez pas oublié les problèmes d'*Airbnb* à Paris, vous avez vu la suspension de *Heetch* il y a quelques semaines. Au-delà des simples aspects fiscaux, d'autres problèmes se posent en termes de régulation et de réglementation. Il est donc nécessaire de clarifier les règles. Pour notre part, nous nous sommes concentrés sur les problèmes que pose cette économie sous l'angle fiscal et social.

Aujourd'hui, il est clair qu'une prise de conscience est en cours. Et je tiens à le dire, le Sénat est largement à l'origine de cette prise de conscience. Je me souviens d'un entretien avec le ministre de l'économie et des finances, Michel Sapin. L'impression que nous avons eue au tout début du processus, lors des contrôles que nous faisons, Philippe Dallier et moi-même, c'est que l'administration découvrait un peu le problème. Aujourd'hui, la prise de conscience a avancé. J'en veux pour preuve que le Gouvernement a publié il y a deux mois cinq fiches explicatives qui décrivent les obligations sociales et fiscales applicables aux revenus tirés des activités sur les plateformes collaboratives. Cela montre que l'administration tente de clarifier un peu les choses !

Toutefois, ces fiches sont singulièrement compliquées : à la lecture, il apparaît très qu'un raisonnement à droit constant, qui est le choix du Gouvernement, pose problème. Concrètement, on a tenté d'appliquer le droit fiscal existant à cette économie collaborative, au motif que les règles actuelles sont suffisantes pour appréhender l'ensemble des situations. Sans doute est-ce vrai en partie. Il n'en demeure pas moins que, en agissant de la sorte, le Gouvernement n'a pas vraiment rassuré. Il a même parfois effrayé nos concitoyens qui, après avoir essayé de comprendre les règles et après avoir pris connaissance des formulaires et procédures, se sont aperçus de cette extrême complexité.

En matière fiscale, on entend parfois parler de « zone grise », une zone dans laquelle il n’y aurait pas de taxation. C’est totalement inexact, car tous les revenus sont en théorie imposables au premier euro, quelle que soit leur nature, et même s’ils ne sont qu’occasionnels ou accessoires. Les revenus doivent être déclarés dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, les BIC, ou non commerciaux, les BNC, et peuvent le plus souvent relever du régime micro-fiscal.

Au-delà des BIC et des BNC, il existe plusieurs autres régimes, très compliqués, mais il n’existe pas d’exonération en matière fiscale – à deux exceptions près : d’abord, les ventes de biens d’occasion, ceux que l’on trouve dans un vide-grenier, sur *Leboncoin* ou par petites annonces et qui sont normalement exonérées ; ensuite, le partage de frais, qui vise essentiellement le covoiturage, défini de manière très stricte par l’instruction fiscale du 30 août 2016, laquelle autorise un conducteur à se faire rembourser une quote-part de ses frais en les partageant avec d’autres utilisateurs de sa voiture dès lors qu’il ne réalise aucun bénéfice. En revanche, si vous prêtez votre voiture, votre perceuse ou votre ordinateur, ce qui peut, après tout, paraître relever du partage de frais ou d’une forme d’amortissement, vous êtes théoriquement taxable au premier euro, à quoi il faudrait ajouter les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, soit 15,5 %. Vous le constatez, les règles ne sont pas si faciles à appliquer.

En matière de prélèvements sociaux, la situation est plus compliquée : en l’occurrence, on peut considérer qu’il y a bien une zone grise. Il n’existe aujourd’hui aucun critère permettant de distinguer clairement entre particuliers et professionnels, notamment les travailleurs indépendants. Il n’existe aucun minimum en termes de revenus ou de temps passé. Lorsque nous sommes allés en Allemagne, nous avons vu une plateforme qui vendait des objets faits à la main, des travaux au crochet, de magnifiques créations, par exemple, un couvre-théière rose... Si vous pratiquez à titre occasionnel dans votre atelier une activité artisanale, faite à la main, si vous êtes un amateur et vendez vos propres tableaux ou quelques photos de votre cru, cette pratique est susceptible d’entraîner une affiliation obligatoire au régime social des travailleurs indépendants, et ceci au premier euro perçu. Cette obligation entraîne *ipso facto* l’assujettissement aux cotisations sociales, à la cotisation foncière des entreprises, aux taxes pour frais de chambre consulaire ; elle implique l’enregistrement au registre du commerce et des sociétés ou au registre des métiers, sans oublier une multitude d’obligations sectorielles : stages de qualification, certifications, normes d’hygiène et de sécurité...

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a apporté une réponse partielle en fixant deux seuils d’affiliation obligatoire à la sécurité sociale, soit 7 846 euros par an pour la location de biens et 23 000 euros par an pour les locations meublées de courte durée. En revanche, il n’existe toujours aucune règle claire applicable aux ventes de biens et aux services. La réponse est donc imparfaite.

Et si elle est imparfaite, c’est parce que l’ensemble des règles aujourd’hui applicables ont été conçues au XX^e siècle, à une autre époque, celle du monde physique, alors que nous passons de plus en plus à des échanges virtuels. Avant, les vendeurs et les acheteurs intervenaient sans passer par des plateformes numériques. Les règles n’étaient pas remises en cause parce que, dans la pratique, elles n’étaient quasiment pas appliquées. On le savait, beaucoup d’argent liquide circulait dans les vide-greniers ou pour du *babysitting*, mais aucune plateforme d’échanges n’industrialisait les transactions.

Il régnait une sorte de tolérance implicite parce que l'administration fiscale considérait, peut-être à juste titre, que c'était une source de revenus un peu marginale et qu'il n'y avait pas lieu d'importuner les gens pour autant. Aujourd'hui, il en va autrement, car les personnes affiliées à *Airbnb* ou celles qui travaillent sur des plateformes de VTC peuvent tirer de leurs activités une part significative, voire prépondérante de leurs revenus. Cela ne se limite plus à l'étudiante qui pratique quelques heures de *babysitting* par semaine.

Avec les plateformes numériques, les échanges entre particuliers ont pris un caractère massif, standardisé, industriel. Avec le numérique, les masses sont devenues énormes, mais en même temps toutes les transactions ou presque sont devenues traçables : en effet, à la différence du vide-grenier où tout se fait en espèces, sur la plateforme d'échanges, le paiement passe en général par cette dernière.

Aujourd'hui, la situation est doublement insatisfaisante. En effet, il y a, d'un côté, des particuliers qui sont de bonne foi, qui ne sont pas des fraudeurs fiscaux, mais qui ne comprennent pas les règles, car elles sont très complexes et souvent confuses. Ces personnes n'ont pas envie de s'affilier à des régimes compliqués. Et puis, il y a, de l'autre côté, l'administration qui, faute de pouvoir faire respecter ses règles – il serait ridicule de faire porter des contrôles sur tous les particuliers ! –, baisse un peu les bras. Du coup, un certain nombre de professionnels échappent aux obligations fiscales et sociales et gagnent des revenus substantiels. Il peut s'ensuivre des situations de concurrence déloyale.

Pour ma part, je ne suis pas toujours un ardent défenseur des services de taxi, mais je peux comprendre leur point de vue : d'un côté, il y a des chauffeurs de taxi qui paient l'impôt sur le revenu et des charges sociales et, d'un autre côté, il y a des chauffeurs de VTC qui peuvent échapper à ces obligations. Il s'ensuit donc une distorsion de concurrence. Il en va de même pour les hôteliers, qui paient toutes leurs charges et se trouvent face à des particuliers qui proposent en permanence leur appartement sur une plateforme sans subir les mêmes contraintes. Là aussi, il y a distorsion de concurrence. Il est donc indispensable de donner un cadre fiscal et social adapté à l'économie collaborative.

Vous le savez, des avancées sont intervenues. Dès 2018, les plateformes pourront commencer à déclarer les revenus de leurs utilisateurs à l'URSSAF. Dès 2019, elles devront faire une déclaration à l'administration fiscale. C'est donc un dispositif de déclaration automatique qui a été adopté l'année dernière.

Le Sénat a un peu poussé les choses. En effet, nous avons à deux reprises, à une très large majorité – contre l'avis du Gouvernement –, adopté ce système de transmission automatique. La troisième fois, nous avons finalement eu gain de cause : la déclaration automatique des revenus est maintenant entrée dans le droit positif. En outre, les plateformes doivent désormais informer les utilisateurs de leurs obligations fiscales et des revenus qu'ils ont perçus au cours de l'année, par l'envoi d'un récapitulatif des transactions.

Notre groupe de travail veut aller plus loin. Nous présentons de nouvelles propositions, élaborées sur un mode collégial et non partisan. Nous avons réalisé près de cinquante auditions en France et à l'étranger. Nous nous sommes déplacés à San Francisco et à Seattle, à Londres, à Bruxelles, à Berlin. Nous avons compilé tous les rapports et pris connaissance des expériences étrangères.

La conclusion est très simple : nous sommes convaincus que l'encadrement de l'économie collaborative doit passer par la mise en place d'un régime fiscal et social global,

applicable à toutes les plateformes, à tous les utilisateurs. Pour ce faire, nous avons retenu trois principes simples : simplicité pour les utilisateurs, lesquels ne sont pas des professionnels du droit fiscal ; unité entre le domaine fiscal et le domaine social ; équité entre les contribuables – il ne doit pas exister de distorsion de concurrence, il n’y a aucune raison qu’un secteur soit taxé tandis que l’autre ne l’est pas.

Nous n’avons pas souhaité remettre en cause les grands équilibres existants, ni édicter des règles sectorielles. Surtout, nous n’avons pas souhaité créer de nouvel impôt. Si nous avons fait ce choix, c’est notamment pour tenir compte du problème de localisation des plateformes. Le risque de créer un impôt à la transaction ou au clic, c’est de voir demain toutes les plateformes quitter la France. Nous avons, certes, quelques champions, comme *Blablacar*, mais beaucoup de ces plateformes sont d’origine étrangère ou installées hors de nos frontières. Avec la taxation au clic, le principe de territorialité ferait fuir la plupart des plateformes hors de France.

Nous avons réfléchi à une solution permettant d’exonérer les petits compléments de revenus ou ce qui peut être considéré comme un remboursement de frais. C’est la raison pour laquelle nous avons proposé un seuil, que nous avons affiné. Concrètement, notre proposition permet de distinguer celui qui pratique vraiment une activité occasionnelle ou très accessoire de celui qui tire de son activité une source importante, voire principale de ses revenus. Le cœur de notre proposition consiste à faire naître un cercle vertueux en créant un avantage fiscal lié à la déclaration automatique des revenus.

La première proposition vise donc à créer un seuil unique et transversal – fiscal et social – de 3 000 euros. En matière fiscale, ce seuil prend la forme d’un abattement minimal, qui s’applique de manière alternative aux abattements proportionnels de droit commun et qui est valable pour l’ensemble des revenus tirés des plateformes en ligne.

L’utilité de cet abattement forfaitaire, c’est qu’il s’annule de lui-même dès lors que l’abattement proportionnel de 71 %, de 50 % ou de 34 %, qui dépend de la catégorie d’activité au sein du régime micro-BIC ou du régime micro-BNC, devient plus favorable. Il n’y a donc ni effet de seuil ni distorsion de concurrence. Si votre revenu perçu *via* des plateformes en ligne est compris entre zéro et 3 000 euros, vous êtes totalement exonéré d’impôt : ces petits compléments de revenu accessoires et occasionnels sont considérés comme relevant de l’économie de partage. Si votre revenu est supérieur à 3 000 euros, l’avantage fiscal joue encore tant qu’il est plus favorable que l’abattement proportionnel, avec un « seuil de sortie » variable selon les activités : 4 225 euros par an pour les ventes de biens et 6 000 euros pour les services, les locations d’appartements ou de voitures.

Au-delà, l’avantage de ces différents seuils est totalement neutre. Autrement dit, si votre activité vous procure un revenu significatif, vous êtes traité exactement comme n’importe quel professionnel.

Dans tous les cas, un revenu exonéré par nature demeure exonéré même au-delà de 3 000 euros : il est important de préciser que le dispositif ne taxe pas le covoiturage, le partage de frais ou encore la vente de biens d’occasion, même au-delà de 3 000 euros.

En matière sociale, nous proposons de transposer le seuil de 3 000 euros sous la forme d’une présomption du caractère non professionnel de l’activité. Si l’utilisateur ne gagne pas plus de 3 000 euros par an, il n’est pas obligé de s’affilier à la sécurité sociale en tant que travailleur indépendant, avec toutes les charges et contraintes que cela impose. Au-delà de

3 000 euros, l'affiliation au RSI s'apprécie au cas par cas : ce que change ce seuil, c'est qu'il permet de « protéger » les petits revenus occasionnels, en garantissant qu'ils ne justifient jamais une affiliation tant que les 3 000 euros ne sont pas dépassés. Il s'agit donc non pas d'un « seuil plafond », mais d'un « seuil plancher ». À cet égard, nous ne modifierons pas les deux « seuils plafonds » proposés par la loi de financement de la sécurité sociale : 7 846 euros pour la location de biens et 23 000 euros pour les logements.

Pourquoi avoir retenu 3 000 euros plutôt que 5 000 euros, comme nous l'avions fait dans nos précédentes propositions ? Ce niveau correspond à 250 euros bruts par mois ou à un peu moins de 60 euros par semaine. C'est environ un sixième du SMIC, ou encore la moitié du RSA. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) considère que c'est aussi la moitié du coût annuel moyen d'un véhicule pour un particulier.

Ce seuil est compatible avec ceux qui nous ont été transmis par les plateformes elles-mêmes, le revenu annuel perçu par les particuliers sur ces sites étant souvent modeste – 350 euros sur *Stootie*, 700 euros sur *Drivy*, 400 euros sur *Leboncoin*.

Ce qui est important, c'est le seuil unique, qui est beaucoup plus visible et compréhensible que de multiples seuils sociaux et fiscaux.

Nous nous sommes renseignés sur ce qui se pratique dans les autres pays. En Belgique, c'est un seuil de 5 000 euros avec un prélèvement libératoire de 10 % en-dessous. Pour le Royaume-Uni, c'est deux fois 1 000 livres sterling, avec une exonération en-dessous. Pour l'Italie, une proposition de loi fixe le seuil à 10 000 euros, avec un prélèvement libératoire en-dessous. Nous sommes donc dans la moyenne européenne.

Vous ne manquerez pas de me demander si les plateformes vont jouer le jeu. C'est évidemment la question. Aujourd'hui, on ne peut pas dire qu'il y ait une excellente coopération de la part de plateformes étrangères pour transmettre les revenus des utilisateurs. Installées aux Pays-Bas, au Luxembourg ou en Irlande, elles considèrent qu'elles ne sont pas soumises au droit de communication de l'administration fiscale française.

Notre idée, très simple, c'est qu'il faut une carotte : c'est une démarche volontaire associée à un avantage fiscal. Les utilisateurs donneront leur accord au moment de leur inscription, et les plateformes pourront choisir de s'inscrire dans cette démarche ou pas.

Cette démarche est incitative puisque seuls les revenus déclarés automatiquement bénéficieront de l'avantage de 3 000 euros. Il deviendra tout à fait intéressant pour la plateforme de transmettre les revenus, car la condition pour bénéficier de l'abattement de 3 000 euros, c'est d'avoir souscrit à la transmission automatique. Pour les utilisateurs, la plateforme deviendra compétitive lorsqu'elle sera agréée et qu'elle offrira l'abattement de 3 000 euros.

Le système est simple. Il suffit à l'utilisateur de donner son accord et de fournir son numéro d'identification.

Cette déclaration automatique existe ailleurs. Aux États-Unis, elle est pratiquée au niveau fédéral, c'est le formulaire 1099 K rempli pour le compte de l'utilisateur par les intermédiaires, comme nous l'avons constaté à San Francisco. En France, cela va même plus loin avec la collecte de la taxe de séjour par *Airbnb*. Initialement prévue pour Paris, elle est aujourd'hui étendue à 50 villes. Concrètement, cela veut dire que les plateformes peuvent

collecter les taxes. L'Estonie a signé un accord avec *Uber* permettant la déclaration automatique des revenus des chauffeurs, et le système devrait être étendu à l'ensemble des plateformes dès l'année prochaine. Puisque cela existe à l'étranger, nous pourrions le faire en France dès lors qu'il y aura un peu de volonté. Le système du volontariat nous paraît le meilleur moyen d'amener les plateformes à se rallier au système de déclaration automatique.

Notre proposition de loi comporte un certain nombre d'autres mesures. Nous avons adapté un certain nombre de règles aujourd'hui obsolètes. Ainsi, il est interdit aux particuliers de participer à plus de deux « ventes au déballage par an », et de fournir à cet effet une attestation sur l'honneur. Dans la pratique, je ne pense pas que les gendarmes vérifient...

Nous proposons aussi de présumer l'accord du supérieur hiérarchique pour les agents publics qui participent à l'économie collaborative.

Nous proposons de créer un « rescrit économie des plateformes » pour leur permettre de faire valider en amont les règles internes qu'elles mettent en place pour distinguer les professionnels des particuliers.

Nous proposons également de faire de la certification des plateformes un véritable label, et de renforcer les outils du contrôle fiscal. Dans l'actuel système de contrôle fiscal, on lance des filets un peu partout, mais cela ne donne pas grand-chose. Mieux vaut concentrer les efforts de l'administration fiscale sur les plateformes qui ne seraient pas rentrées dans le système, c'est-à-dire celles qui n'accepteraient pas de transmettre les revenus, et seraient alors présumées non coopératives.

Nos propositions ont été assez bien reçues. Elles n'ont pas suscité d'hostilité chez les acteurs traditionnels – je pense notamment aux hôteliers et aux taxis qui souhaitent que l'économie collaborative soit soumise à un minimum de règles d'équité sur le plan fiscal et sur le plan des prélèvements sociaux. Certaines des plateformes sont d'ailleurs demandeuses d'une clarification des règles pour entrer dans une forme de droit commun où les choses seraient simples. Elles demandent seulement qu'on n'en rajoute pas dans la complexité. Un système comportant de multiples seuils, obligations, formulaires de toutes sortes, ne serait pas adapté. Il faut un système simple, automatique. Et nous proposons une formule compréhensible par tous et facilement accessible.

Avant l'élection présidentielle et les législatives, le moment nous paraît opportun pour faire bouger les choses. Sans doute y aura-t-il un collectif budgétaire cet été. La commission des finances du Sénat a permis de faire prendre conscience qu'il faut évoluer sur ce sujet. Le moment est venu pour faire avancer ces idées, largement partagées et qui reposent sur un travail extrêmement approfondi.

Je remercie tous les collègues de leur implication sur ce sujet absolument passionnant. Nous ne sommes qu'au début de la révolution !

M. Bernard Lalande. – Ce qui a inspiré le groupe de travail, c'est l'idée de prendre en compte le fait que nous sommes dans une économie très originale et toute récente – elle date de moins de dix ans ! Or depuis le Moyen Âge, nous fonctionnions avec l'approche suivant laquelle les objets de la taxation étaient les biens et les personnes, parfaitement identifiable. L'économie numérique n'ayant strictement aucune frontière, les acheteurs et les vendeurs étant difficiles à identifier, il faut élaborer un raisonnement qui nous permette de trouver un moyen adapté à cet aspect tout à fait original : ce que nous proposons, c'est de

passer par les flux, et par les acteurs par lesquels transitent ces flux. La notion de flux est dorénavant celle qui alimente la notion d'assiette fiscale.

Nous ne faisons qu'adapter à notre époque une réalité ancienne : lors du passage du pont pour percevoir l'octroi, ne donnait-on pas à un tiers de confiance la possibilité de percevoir l'impôt et de le transférer au Trésor ?

Cependant, nous avons assisté à l'émergence d'une économie qui n'existait pas, les échanges numériques entre particuliers. Le seuil de 3 000 euros permet de distinguer ce qui, dans ce flux, relève de l'économie de partage. Les propositions de la commission des finances ne modifient pas les autres équilibres. Outre qu'elles nous semblent transpartisanes, elles nous paraissent traduire la prise en compte d'une économie qui va se développer à une vitesse extraordinaire, au point de nous contraindre à repenser le mode de perception de l'impôt. Passer de 28 milliards d'euros d'échanges à 572 milliards d'euros, cela va au-delà d'un différentiel de création de richesses. Pour continuer à financer le bien public, il faut trouver un système qui permette d'éviter qu'une partie des richesses ne soit plus taxée. Tel était l'état d'esprit qui a animé la commission.

M. Philippe Dallier. – Lorsque nous avons mis le sujet sur la table, les administrations – les douanes, la direction générale des finances publiques – nous regardaient avec inquiétude, voire angoisse. Nous avons avancé petit à petit. Le Sénat a adopté des dispositions auxquelles le Gouvernement n'était pas favorable au départ. Lors de l'examen du projet de loi pour une République numérique, la secrétaire d'État chargée du numérique, Axelle Lemaire, nous mettait en garde contre le risque de tuer le *business* avec un excès de réglementation.

Le Gouvernement s'est finalement décidé à légiférer. Peut-être l'a-t-il fait dans la précipitation, et de façon incomplète. En l'état, une stricte interprétation imposerait à tout individu qui vend des biens ou offre des services *via* une plateforme en ligne à s'affilier au régime social des indépendants (RSI), à partir du premier euro, ce qui est quand même une absurdité ! Nous avons trouvé un système plus pertinent.

Il faut bien se rendre compte de ce que signifie l'explosion annoncée – le passage de 28 milliards d'euros à 572 milliards d'euros en l'espace de huit ans ! – et de ce qui risque de nous échapper. L'idée n'est ni de taxer à tout prix ni de surtaxer, au contraire. Nous proposons une exonération des compléments de revenu, tout en nous donnant les moyens pour que nos bases fiscales ne s'effondrent pas, ce qui est le risque qui nous pend au nez !

Le système trouvé me paraît bon. Le seuil de 3 000 euros, avec le choix pour le particulier de se déclarer particulier ou professionnel, est intéressant. Grâce à son effet dégressif en matière d'impôt sur le revenu, avons évité l'effet de seuil.

Le discours que nous avons parfois entendu, notamment de la part d'acteurs français, est que ce dispositif risque de faire la part belle à toutes les plateformes établies à l'étranger. Ce risque existe, nous ne pouvons pas le nier, mais nous pensons que tous les États seront confrontés à la même réalité et seront donc conduits à prendre des dispositions.

Il faut, à un moment donné, fixer des règles du jeu. C'est ce que nous faisons. Elles ne me paraissent pas trop contraignantes. La proposition de loi constitue un bon point de départ pour introduire un peu de régulation dans un système qui, jusque-là, en est largement dépourvu !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plutôt qu'un long texte, nous mettons un simulateur fiscal à la disposition des utilisateurs, ce qui sera plus concret pour eux. Il est en ligne sur le site Internet du Sénat.

Je suis d'accord avec Philippe Dallier : il existe un risque réel de délocalisation des plateformes. C'est pourquoi il nous a semblé plus intéressant de prévoir une carotte qu'un bâton. Conditionner le bénéfice de l'abattement de 3 000 euros à la transmission automatique des informations n'est en effet pas une sanction, mais un avantage comparatif : les utilisateurs ont intérêt à rejoindre une plateforme qui leur permet d'en profiter. J'établirai un parallèle avec les centres de gestion agréés : la réduction d'impôt est la contrepartie de l'adhésion, et donc de la fiabilisation des déclarations et du paiement de l'impôt et des cotisations sociales. Les plateformes ont donc tout avantage à jouer le jeu, dans l'intérêt de leurs utilisateurs.

M. Bernard Lalande. – J'ajoute une précision d'ordre matériel : lorsque l'utilisateur rejoindra la plateforme collaborative de son choix et qu'il donnera son accord à a déclaration automatique de ses revenus, sur l'écran qui s'affichera, on lui demandera quel est son numéro d'identification.

Ce numéro, unique, sera délivré une fois pour toutes par l'administration. La plateforme déclarera à l'administration fiscale, sur un serveur dédié, le montant des transactions faites sous cette référence. Ainsi, le secret fiscal de l'opération sera assuré.

L'administration fiscale triera les transactions en fonction de la catégorie des flux, selon qu'ils proviennent, par exemple, de la location de bateaux ou d'immeubles, d'achats de biens ou de services, et inscrira ce revenu dans la catégorie correspondante sur la déclaration fiscale : logement meublé, revenu foncier, etc. Elle disposera donc d'un nouvel outil qui lui permettra d'identifier ces revenus. On retrouve la même situation lorsque les banques transmettent à l'administration fiscale les informations relatives à l'ensemble des revenus perçus.

Nous avons retenu un système proche de celui des comptes financiers rémunérés par les banques, dont celles-ci doivent informer l'administration fiscale. La seule différence réside dans le numéro unique.

Une plateforme qui ne souscrirait pas à ce dispositif n'aura pas connaissance du numéro de l'utilisateur, qui ne pourrait donc pas bénéficier de l'abattement de 3 000 euros : il relèvera alors du système de la taxation au premier euro, soit le régime fiscal normal. Sachant que la très grande majorité de l'économie collaborative ou de partage concerne des revenus annuels inférieurs à 3 000 euros, les plateformes auront tout intérêt à jouer le jeu.

Enfin, ce dispositif est transposable à toutes les administrations fiscales européennes.

M. Charles Guené. – Le travail que nous avons mené avait pour objectif de mettre en évidence ces bases fiscales qui nous échappent. Il en va de la souveraineté des États. La montée en puissance de l'économie collaborative jusqu'à 572 milliards d'euros en 2025 se traduira par une complète modification, à terme, des sources de revenus. Cette réflexion nous a conduits à nous intéresser aux problématiques liées aux droits du travail et du logement, aux retraites, au chômage. Demain, nos concitoyens ne pourront pas forcément produire de feuilles de paie au moment de rechercher un logement. Nous sommes à l'aube d'une évolution profonde ! Il nous fallait donc proposer un système transitoire qui puisse s'appliquer sur une

longue durée, dans le contexte de cette modification profonde des relations entre les différents acteurs de la société. On le voit, ce rapport n'aborde pas seulement des questions de fiscalité, mais aussi, entre autres, de sécurité sociale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Charles Guené a raison d'insister sur ce point. Un jeune qui cumule des activités à temps partiel sur plusieurs plateformes dont les revenus ne sont pas déclarés aura les pires difficultés pour trouver un logement, de même qu'il aura beaucoup de mal à justifier de ses droits à la retraite. Il nous faut donc, dans l'intérêt des utilisateurs de plateformes, clarifier les règles. Cette question dépasse le cadre fiscal.

M. Michel Bouvard. – Depuis le dernier rapport que nous avons produit sur le sujet fin 2015, l'activité relevant de l'économie collaborative a doublé. Dans cette course contre la montre, il est nécessaire et urgent de prendre des décisions. Il est heureux que nous ayons pu aboutir à une proposition de loi conjointe, laquelle pourra, si le prochain Gouvernement le souhaite, être reprise dans le collectif budgétaire qui ne manquera pas d'intervenir après l'élection présidentielle, quel que soit le résultat de celle-ci.

À l'occasion du vote des dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 relatives aux seuils d'affiliation à la sécurité sociale, nous avons regretté l'absence d'un travail d'harmonisation, d'une approche cohérente et globale, par rapport à la loi de finances. Notre rapport vise à corriger cette carence.

Troisième mérite de ce travail : nous avons commencé à recenser les désuétudes dans les textes en vigueur. Ceux qui sont relatifs aux vide-greniers en sont un parfait exemple. Dans un esprit de simplification des procédures et de réalité par rapport aux mutations de l'économie, il convient de « nettoyer » ces dispositions obsolètes qui ne sont plus ni adaptables ni applicables.

M. Alain Houpert. – Ce rapport a le mérite de nous faire réfléchir sur un pan important de notre économie.

L'économie collaborative est une économie d'usage. *Blablacar* existe parce que le TGV coûte très cher. Un couple qui vit à Paris consacre l'intégralité du salaire de l'un des conjoints pour payer le loyer. Le pouvoir d'achat des Français s'est complètement délabré ! Le succès des sites comme *Leboncoin* s'explique par l'appauvrissement et le déclassement des classes moyennes.

J'avais déposé il y a quelques années une proposition de loi relative à ces robots qui remplacent le travail humain et ne sont imposés qu'au titre de la cotisation foncière des entreprises, la CFE, et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE. Ainsi, il n'y aura bientôt plus de caissières dans les grands magasins, car elles sont remplacées par des caisses automatiques, sans charges sociales. Je proposais donc un prélèvement social sur le chiffre d'affaires, afin de pourvoir à l'indemnisation de ces salariées. Ce texte, rangé dans les archives du Sénat, est à votre disposition. Ce pourrait être un levier pour trouver des recettes sociales.

M. Richard Yung. – Les propos d'Alain Houpert me font penser à un autre exemple. Au Japon, des chercheurs, notamment français, travaillent sur les voitures autonomes, qui connaissent un développement extraordinairement rapide. Nous n'en sommes plus au stade des prototypes, puisque ces véhicules se généraliseront d'ici à cinq ans. Tous

nos modèles – la fiscalité, les transports en commun, l'aménagement de la ville – en seront modifiés.

Dans ce rapport, nos collègues nous proposent un modèle vertueux. La très grande majorité des transactions relevant de l'économie collaborative produisent des revenus d'un montant inférieur à 3 000 euros par an. Les utilisateurs concernés auront intérêt à déclarer leur activité. Mais que se passe-t-il pour les transactions d'un montant supérieur à ce seuil ? Quel est l'intérêt pour la plateforme de participer à cette activité vertueuse ? Nous parlons de 40 milliards d'euros de recettes fiscales, soit près de la moitié du déficit de l'État !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Aujourd'hui, dans la pratique, ces recettes ne sont pas déclarées. Quant au chiffre de 570 milliards d'euros, il est envisagé pour 2025... Il nous faut aujourd'hui prévoir des règles avant que ces masses ne nous échappent complètement.

La plateforme doit donc accepter, volontairement, de transmettre les informations relatives aux revenus. L'administration fiscale a lancé des contrôles et écrit à différentes plateformes pour les en informer. Celles qui sont installées en France ont répondu, les autres non. Or les plateformes les plus importantes sont établies à l'étranger.

Si le dispositif repose demain sur le volontariat, la question du seuil ne se pose plus : dès lors qu'un utilisateur rejoindra une grande plateforme, il saura que le montant de ses revenus sera transmis en échange d'un abattement fiscal, et disposera des documents utiles pour faire valoir ses droits à la retraite, pour souscrire un emprunt, pour obtenir un logement.

Enfin, le système est intéressant en termes de contrôle fiscal : plutôt que d'envoyer des filets partout pour un maigre résultat, l'administration fiscale se concentrera sur les plateformes qui ne pratiquent pas la transmission automatique. Les utilisateurs seront donc incités à rejoindre les plateformes qui jouent le jeu.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le système proposé est habile, incitatif et progressif.

Nous sommes dans un univers évolutif, qui s'adapte assez vite, et nous savons que les fiscalistes et les plateformes essaient toujours de trouver la faille. Quel peut être l'effet pervers du dispositif proposé ? Philippe Dallier évoquait le risque de délocalisation. Quels sont les autres risques ? Il s'agit de ne pas tuer l'économie collaborative, dont l'image est positive pour nombre de nos concitoyens. Nous devons discipliner fiscalement ce secteur d'activité, sans apparaître comme les tenants d'une économie ancienne incapable d'évoluer.

À l'avenir, que vont faire l'administration fiscale et le législateur ? Ne changerait-on pas un peu trop le système ? Doit-on envisager ce sujet uniquement sous l'angle fiscal ? Une réflexion d'ensemble sur l'évolution de l'économie, du travail et des métiers n'est-elle pas nécessaire ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je le répète, les grandes plateformes, qui sont d'ores et déjà installées à l'étranger, ne répondent souvent pas aux courriers qui leur sont adressés par l'administration fiscale. Le risque de délocalisation n'est donc pas plus grand qu'auparavant.

Je prendrai l'exemple de deux plateformes très importantes situées à l'étranger. À San Francisco, les dirigeants d'*Uber* nous ont dit qu'en Estonie, ils avaient mis en place un

système de déclaration automatique des revenus à l'administration fiscale, et celui-ci fonctionne très bien. Quant à la plateforme *Airbnb*, elle a volontairement accepté de prélever la taxe de séjour sur les logements proposés par ses utilisateurs, et elle la collecte aujourd'hui dans 50 villes.

L'important est donc l'existence d'une volonté politique dans les pays. Les plateformes ne cherchent pas forcément à échapper aux règles – je mets à part le sujet de l'impôt sur les sociétés des GAFAs (*Google, Apple, Facebook, Amazon*) et des paradis fiscaux, qui relève d'une problématique différente.

Il est de l'intérêt des plateformes que leurs utilisateurs s'inscrivent dans le droit commun. Par ailleurs, elles ne peuvent pas faire l'impasse sur le marché français, qui est l'un des plus importants au monde.

Il faut donc une volonté politique. Tous les pays, notamment le Royaume Uni, la Belgique et l'Italie, mènent une réflexion pour faire évoluer leur législation dans ce domaine.

Nous ne voulons pas créer d'obligation supplémentaire, mais un dispositif simple, dont l'étape ultime pourrait être le prélèvement de la taxe par la plateforme – comme le boulanger prélève la TVA. Ce commerçant est collecteur d'impôt ; pourquoi la plateforme ne le serait-elle pas ? Les tiers collecteurs existent depuis très longtemps. Encore faut-il, auparavant, connaître, le montant des revenus et que le système soit très simple.

Nous ne souhaitons pas mettre de frein à l'économie collaborative.

M. Richard Yung. – Ne pourrait-on harmoniser les réflexions menées par les différents pays ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La réflexion n'en est pas au même stade partout. C'est typiquement un sujet que la Commission européenne aurait dû prendre à bras-le-corps...

M. Bernard Lalande. – La quasi-totalité des plateformes que nous avons interrogées, qu'elles soient françaises ou étrangères, a trouvé que notre projet correspondait à leurs attentes. Elles y étaient pourtant opposées lors des premières auditions. Elles y sont favorables, car elles n'auront pas à supporter de lourdes charges de gestion. Le seuil est défini : au-dessous de 3 000 euros, on est un particulier ; au-dessus, un vendeur professionnel.

Par ailleurs, le dispositif proposé est dématérialisé, ce qui correspond à leur modèle économique. On ne leur demande pas de remplir des formulaires.

Ce modèle est facilement acceptable par d'autres pays, dans la mesure où il repose sur la définition de ce qu'est un « particulier ». Un consensus européen est donc possible autour de cette notion de seuil.

Il s'agit de régler le problème de l'économie collaborative en simplifiant sa définition. La fixation d'un seuil permet de distinguer un particulier d'un auto-entrepreneur. Mais si le problème fiscal est résolu, ce n'est pas le cas de l'ensemble du problème de la protection sociale. Au législateur futur de déterminer d'autres « seuils plafonds ».

Ce dispositif a une portée universelle, car il supprime l'obstacle des frontières. Il reviendra aux administrations fiscales de distinguer entre particuliers et professionnels. Il s'agit donc d'une simplification adaptée et d'un premier pas vers une fiscalité du numérique.

M. Gérard Longuet. – Ce rapport de grande qualité justifie totalement notre mission de parlementaires et de membres de la commission des finances, au moment où le monde politique est décrié pour des raisons très injustes.

Il est passionnant d'être pionniers sur ce sujet. Nous avons ouvert une porte, mais nous n'avons pas réglé le problème dans son ensemble, car le système va profondément évoluer. L'économie collaborative, celle des particuliers, ou celle plus ouverte des professionnels, passerait de 28 milliards d'euros en 2015 à 570 milliards d'euros en 2025 : cette dynamique considérable exige que nous réfléchissions de façon prospective.

L'économie collaborative permet de valoriser ce que l'on a, ce qui est le simple bon sens. Dans tous les pays et à tous les niveaux professionnels, il existe une lutte pour le pouvoir d'achat. Cette économie nous donne l'occasion d'une réflexion plus passionnante encore : l'optimisation du capital investi. Par exemple, nos voitures ne fonctionnent que durant 6 % de leur temps d'usage possible. Quand une centrale nucléaire tourne 8 000 heures, une éolienne 2 000 heures, une automobile roule 200 à 250 heures par an !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et une perceuse 3 minutes !

M. Gérard Longuet. – Un voilier ne sort que trois jours par an... Une optimisation du capital immobilisé est donc absolument inéluctable.

Certaines plateformes collaboratives, qui fonctionnent grâce à la marge qu'elles réalisent sur les transactions, permettent une traçabilité des flux. D'autres, nombreuses, vivent de la notoriété et de la publicité. Toutes sont-elles tiers de confiance ? Les flux transitent-ils nécessairement par elles et pouvons-nous contrôler ces flux ?

Ma deuxième question, prospective, concerne la monnaie nationale. Nous suivrons bientôt une logique de dénationalisation des échanges, voire du support économique de l'échange. De la monnaie virtuelle pourra, dans ce contexte, créer du pouvoir d'achat réel qui échapperait aux systèmes étatiques reposant sur le contrôle de la monnaie. Cette préoccupation vous a-t-elle traversé l'esprit, ou bien est-elle prématurée ?

M. Jacques Chiron. – Le discours des représentants de l'économie classique a considérablement changé depuis deux ans : les représentants des hôteliers, qui nous avaient fortement interpellés à l'époque, nous ont dit cette fois-ci que nos propositions rétablissaient l'égalité entre *Airbnb*, ainsi que d'autres sites, et leur profession : tous paieront les mêmes impôts et charges. Ils nous ont dit, aussi, qu'ils avaient besoin de ces plateformes, car, au vu du développement du tourisme, ils ne pourront pas accueillir tous les touristes étrangers qui viendront visiter la France dans les années qui viennent.

Les relations entre économie classique et nouvelle économie sont donc en voie de pacification.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Gérard Longuet, presque toutes ces plateformes sont tiers de confiance dans le paiement. Je mets à part *Leboncoin*, qui est uniquement un site de petites annonces ; il n'intervient pas dans la

transaction. Pour la très grande majorité des autres plateformes, il y a transaction en euros : la base de taxation existe.

M. Gérard Longuet. – Ce sont elles qui mettront en place les systèmes permettant d’appréhender les transactions...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En Sardaigne, par exemple, lorsqu’il n’y avait plus de crédit bancaire, le réseau *Sardex* avait mis en place une économie de troc *via* des plateformes collaboratives. Il n’en reste pas moins que, actuellement, 99 % des transactions se font en euros.

Pour répondre à Jacques Chiron, il y a une prise conscience, à la fois par l’économie traditionnelle et par l’économie numérique. Ainsi, des représentants des hôteliers soutiennent notre proposition. Pour ma part, je suis pour la liberté : ce n’est ni à l’administration fiscale ni au législateur de dire s’il vaut mieux louer dans un hôtel ou par *Airbnb*, prendre un taxi ou un VTC. Cela relève de la liberté de choix du consommateur. Notre responsabilité, en revanche, est d’assurer un minimum de neutralité.

Dans une tribune publiée dans *Le Monde*, vingt-quatre plateformes ont déclaré soutenir une clarification des règles et l’adoption d’un seuil, comme nous le proposons, en contrepartie d’une transmission automatique des revenus. Chacun est conscient que le système actuel est compliqué et qu’il faut une simplification. Les utilisateurs des plateformes collaboratives ne sont pas des spécialistes du droit fiscal !

M. Claude Raynal. – Une plateforme transmettra-t-elle les informations fiscales ou non, selon que les utilisateurs seront inscrits ou pas ? Je croyais que l’accord passé avec *Airbnb* prévoyait une transmission systématique des informations, au moins pour la taxe de séjour...

Votre proposition n’est-elle pas temporaire ? À terme, les plateformes ne seront-elles pas obligées de se mettre en règle ? Quelle est la vision finale ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous nous heurtons pour l’instant au principe de territorialité de l’impôt. Les plateformes les plus importantes, qui sont installées à l’étranger, ne reconnaissent pas le droit fiscal français, tout en ayant un énorme marché en France ; il leur faut donc respecter un certain nombre de règles. Le système que nous proposons les incitera à transmettre les informations.

Sans un minimum de volontariat, nous n’obtiendrons rien. Le seuil que nous proposons permet à la fois d’exonérer les petits revenus, ce qui est justifié sur le fond, et d’inciter les plateformes à rentrer dans notre système fiscal, ce qui crée un cercle vertueux. Celles qui sont installées à l’étranger ne répondent pas aux demandes de l’administration fiscale française parce qu’elles considèrent que notre procédure fiscale ne leur est pas applicable.

M. Claude Raynal. – Nous avons eu ce débat à propos des plateformes de *streaming*, et une solution avait été trouvée : il était plus rentable pour celles-ci de rentrer dans un système accepté par tous. N’excluons pas cette issue ; il ne faut pas négliger les considérations liées à l’image de marque.

M. Vincent Capo-Canellas. – Claude Raynal a raison : à un moment donné, les plateformes auront intérêt à basculer dans notre système.

La proposition n° 18 du groupe de travail me paraît majeure : il faut promouvoir une approche commune au niveau européen et international.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – *L'OCDE s'est surtout préoccupée de la question des profits des GAFAs, mais a aussi mis en place un groupe de travail sur la TVA et peut être bientôt un autre sur l'économie collaborative. Le problème de la TVA s'est posé de façon cruciale au Luxembourg, qui a perdu 1 milliard d'euros de recettes. Quant à elle, la Commission européenne s'intéresse davantage à la TVA qu'à l'impôt sur le revenu, lequel est perçu de façon différente selon les pays. Le lieu de taxation devrait être celui où s'effectue la prestation et non celui où est installée la plateforme.*

M. Bernard Lalande. – Avec l'économie numérique, nous sommes passés d'un système où l'assiette fiscale était identifiée par le bien ou le service, à un autre dans lequel l'assiette est identifiée par le flux. Or l'identification du flux dépend de la vitesse de l'échange d'informations. C'est une révolution, y compris sur le plan fiscal. Cette économie des flux s'observe dans le domaine des transactions financières. L'intermédiaire est connu : c'est celui qui gère les flux, le « banquier », qui permet la transaction. Dans ce contexte, l'obstacle de la territorialité n'existera plus. De la même manière, dans une transaction financière, il peut être difficile de savoir par où transite l'argent, mais le système repose sur des intermédiaires identifiés.

À Bruxelles, on nous a dit que l'on ne souhaitait pas que s'appliquent à l'économie collaborative des législations nationales particulières et des entraves à la liberté de circulation et de prestation de services. Nous avons donc inversé le raisonnement en nous demandant quel était le bénéficiaire de cette économie.

Dans les plateformes en ligne actuelles, de type start-up, l'investissement se fait en vue d'une plus-value, et non pas de dividendes. Cela crée un système anti-concurrentiel : la plateforme peut en effet supporter des coûts élevés et obtenir des résultats négatifs, ce qui « casse » la concurrence traditionnelle.

M. Gérard Longuet. – Cela ne peut pas durer éternellement. Les investisseurs veulent aussi toucher des dividendes...

M. Bernard Lalande. – C'est ainsi que certaines sociétés américaines, très riches sur le plan des potentialités de plus-values mais dont le résultat peut être négatif, ne paient pas d'impôts. Cet hyper-capitalisme nous échappe...

Mme Michèle André, présidente. – Et cela ne peut pas durer !

M. Bernard Lalande. – Il faut s'adapter.

Mme Michèle André, présidente. – Nous donnons acte aux membres du groupe de travail sur les assiettes fiscales et les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique de la présentation de leur rapport d'information, dont nous autorisons la publication. Nous avons bien entendu qu'ils déposeront une proposition de loi conjointe et saluons cette initiative, qui n'est pas courante.

M. Richard Yung. – Les temps changent !

Mme Michèle André, présidente. – Ce rapport sera présenté à la presse à 11 heures.

La réunion est levée à 10 heures 40.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 15 mars 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président, et de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale – Examen du rapport d’information

La commission entend la communication de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier sur le bilan des travaux de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat est une assemblée permanente et assure la continuité de la République. Nous nous réunissons donc aujourd’hui pour écouter notre quatuor de rapporteurs sur leur bilan de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Cette mission a cherché à se placer au plus proche des territoires, à l’écoute des élus et des services de l’État. Avec les collègues qui se sont joints à nous pour de nombreux déplacements, nous avons pu faire un zoom sur l’élaboration très récente des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), sur l’évolution des communes nouvelles, sur celle du couple département-région, notamment à la suite de la fusion de ces dernières – pour certaines d’entre elles par trois – et sur la réorganisation des services de l’État. Nous nous sommes déplacés dans l’ensemble des régions fusionnées, notamment. Cette mission a débuté il y a presque un an et demi.

Le paysage intercommunal, d’abord, témoigne d’une réelle disparité entre les territoires. Chaque territoire s’est approprié les textes de façon différente. Il fallait bien éviter les écueils, les vides juridiques, une forme d’impréparation, pour beaucoup d’élus, face à tout ce qu’il fallait mettre en œuvre, notamment pour les fusions d’intercommunalités.

Les préfets ont joué un rôle important. Dans certains départements, ils ont été très ambitieux, dépassant le cadre de la loi NOTRe et faisant parfois naître aux forceps les intercommunalités. À Toulouse, lundi, un président d’une intercommunalité de 144 communes ayant fusionné 5 intercommunalités nous racontait ainsi que 88 % des maires avaient voté contre la fusion, mais que le préfet était passé outre ce vote.

Aujourd’hui, la situation intercommunale ne respecte plus l’esprit initial du législateur, selon lequel les communautés de communes étaient l’outil ayant vocation à couvrir les territoires ruraux, les communautés d’agglomération, les communautés urbaines et les métropoles étant adaptées au fait urbain. Il y a lieu de s’interroger sur les compétences de ces différents types de structures. En effet, des agglomérations, des communautés urbaines et même des métropoles comprennent désormais des espaces ruraux significatifs.

En termes d'exigence démocratique, la question de la gouvernance commence à devenir un sujet de préoccupation. Les intercommunalités « XXL », dépassant 40 communes, ont des conseils communautaires pléthoriques qui remettent en question le lien avec les communes et nos concitoyens.

Autre question, celle de l'initiative laissée aux élus. Il y a certains SDCI dont l'efficacité n'est pas prouvée et qui sont anxiogènes pour les élus – ceux-ci ont le sentiment de perdre en proximité et ne se reconnaissent pas dans les nouveaux périmètres parfois très vastes et sans centralité affirmée. Le calendrier trop contraint a été souvent dénoncé par les élus comme pouvant être un frein à la prise en charge de très nombreuses compétences – urbanisme, eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) – excusez du peu !

On ne peut plus fonctionner comme autrefois, lorsque les périmètres étaient plus petits et la démographie moins importante, notamment avec le cadre régional devenu beaucoup plus large. Autant de questions auxquelles devront être apportées des réponses concrètes. Il faut donner un peu plus de marge aux élus. La marche forcée a ses limites et peut être contre-productive, comme on l'a vu concernant la Gemapi en Haute-Garonne.

Une clarification des compétences est nécessaire. Les seuils doivent être revus. Le contenu des différentes intercommunalités doit être redéfini. La volonté d'aller à tout prix vers la métropole a trouvé ses limites : passées à 15, puis à 22, les métropoles n'ont plus aucune raison de ne pas se multiplier, Limoges et Angers, par exemple, pouvant réclamer ce statut ; paradoxalement, cela inquiète maintenant les promoteurs du fait métropolitain eux-mêmes, comme en témoigne notre rencontre avec le président de France urbaine lui-même, qui veut s'en tenir à 22 métropoles.

En conclusion, je dirai que les sources d'inquiétude sont nombreuses. Sans remettre en cause le paysage intercommunal, si des regroupements sont douloureux, disparates – comme en Savoie, où une petite communauté de communes comme le Massif des Bauges doit se réunir à une grande communauté d'agglomération –, il ne faut pas s'interdire de déroger aux schémas. Il faudra continuer à observer avec rigueur le paysage institutionnel assez brouillé. Nous ne souhaitons pas un nouveau *big bang* territorial, ni bouleverser ce qui marche bien. Mais nous voulons assurer la cohérence et l'efficacité des intercommunalités.

Il est grand temps de donner l'initiative aux élus. L'observation le prouve : là où tout se passe bien, c'est là où les élus et le préfet étaient en concordance. Heureusement, c'est vrai dans la majorité des cas. À chaque fois que le schéma est contraire à la logique des territoires, nous craignons fort que l'expérience soit douloureuse dans le temps.

Les communes nouvelles sont le phénomène qui illustre le plus la diversité territoriale. En Maine-et-Loire, des ensembles de 20 communes ont fusionné et le nombre total des communes du département est passé de 303 à 186 communes. C'est vrai aussi dans la Manche, plus globalement dans l'Ouest, beaucoup moins dans le sud, l'Est et le Sud-Est.

En France, 1 760 communes ont fusionné en 2015 et 2016 pour créer 517 communes nouvelles. Ce n'est pas neutre, mais on ne peut pas parler de généralisation. Les dispositions financières ne sont plus la principale motivation, comme cela pouvait être le cas par le passé. C'est souvent une logique défensive, au sein de grands ensembles intercommunaux, sauf dans l'Ouest, où une proximité géographique, avec par exemple un tissu associatif commun, incite les communes à fusionner. Dans des territoires très ruraux,

deux ou trois communes peuvent vouloir fusionner pour continuer à fonctionner, mais souvent avec la volonté de ne pas aller au-delà d'une simple addition des conseils municipaux – dans ces cas-là, la déception promet d'être sévère après 2020.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Je salue la présence parmi nous de notre collègue Patrick Masclet, président de l'association des maires du Nord. Les préfets, les présidents de région ou d'intercommunalité ont beaucoup apprécié la démarche de notre commission, ce dont témoigne l'accueil chaleureux que nous avons rencontré partout.

Concernant les nouvelles grandes régions, nous avons fait une vingtaine de déplacements en Bourgogne-Franche-Comté, en Normandie, dans le Grand Est, en Nouvelle-Aquitaine, en Auvergne-Rhône-Alpes, dans les Hauts-de-France et en Occitanie. Le défi de la territorialisation de l'administration régionale à cette nouvelle échelle est considérable. Globalement, il est en train d'être relevé.

Dans le Grand Est, si Strasbourg est le chef-lieu de la nouvelle région, Metz conserve le siège de l'assemblée régionale et Châlons-en-Champagne voit se réunir le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser).

Douze agences ont été mises en place sur les dix départements que compte la région, dans des lieux facilement identifiables, accessibles, et comptant une trentaine d'agents chacune, avec des compétences aussi variées que le patrimoine immobilier, les ressources humaines, le transport urbain et interurbain, administrant en moyenne 450 agents et vingt lycées. C'est une organisation ingénieuse, qui n'a nécessité aucune mutation forcée du personnel régional. La réponse locale commence à être considérée comme efficace.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) est l'occasion d'une vraie discussion avec les nouvelles intercommunalités. Les élus sont en général satisfaits, mais ils regrettent un délai trop court. Il n'y a pas de contestation sur le développement économique. Lundi dernier, nous avons demandé à M. Jean-Luc Moudenc, président de Toulouse Métropole, s'il avait rencontré des difficultés à intégrer sa stratégie au schéma régional ; il nous a répondu : « aucun problème ! ». Cela ne se passe donc pas si mal que cela, y compris dans les rapports entre région et métropole. Le pire n'est jamais sûr !

Le Sraddet est intéressant, surtout si les délais sont desserrés par le Gouvernement – je m'emploie à l'en convaincre. C'est le lieu d'un véritable dialogue avec le territoire élargi et les nouvelles intercommunalités. Mais, pour qu'il soit réussi, il faut une coordination des politiques régionales au niveau des différentes intercommunalités.

Sur le transport scolaire, ayant été rapporteur de la proposition de loi de notre collègue Bruno Sido sur le sujet, je me suis intéressé à la manière dont cette compétence était déployée en Occitanie. Les treize départements qui composent cette région, à part l'Aveyron, ont signé des délégations de compétence. Cela va dans le sens de la position du Sénat et de la proposition de loi de M. Sido. J'ai demandé à la présidente de la région Occitanie si cela avait été l'enfer pour obtenir un tel résultat ? Pas du tout, m'a-t-elle répondu ! Là encore, les agences départementales ont été reprises par la région, dans un cadre territorialisé.

Quelles que soient les critiques sévères sur la manière dont a été fait le découpage régional – moi-même, je n'en ai pas été avare –, la réforme se met en place bon an mal an, et conformément à l'adage : « il faut faire confiance à l'intelligence des territoires. »

Une question traverse toute la discussion, sans qu'il soit, à mon sens, forcément nécessaire de réformer le mode de scrutin actuel des régions : l'ancrage territorial des élus. Je note que M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), refuse le conseiller territorial. Il faudra mener une vraie réflexion sur ce sujet.

Concernant les finances régionales, je note avec satisfaction que la nouvelle compétence transport interurbain s'accompagne d'une augmentation de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et d'une part supplémentaire de la TVA dans la loi de finances pour 2017. Tout le monde attend, comme la soif attend l'orange, un grand texte pluriannuel sur le financement des collectivités locales, tel qu'il avait été annoncé en début de quinquennat.

Concernant les départements, tous les interlocuteurs reconnaissent que le Sénat a eu un rôle crucial pour éviter les contradictions des textes initiaux. Il faut autoriser les délégations de compétence partout où elles sont possibles, ne pas avoir peur du contrat qui ouvre la porte à la différenciation territoriale.

Les candidats à l'élection présidentielle ont relooké en « pacte de garantie des finances territoriales » le projet de grande loi pluriannuelle sur les finances locales. Nous devons poser la question de la solidarité territoriale. Le Gouvernement voulait que les départements dépérissent, pour finalement disparaître en 2021. Le Sénat est heureusement intervenu et a clarifié les attributions du département, notamment en termes de solidarité territoriale. Les intercommunalités s'inquiètent de se voir chargées de compétences aussi lourdes que l'urbanisme, la Gemapi, l'eau et assainissement... Il faut que les départements, à côté de leur irremplaçable vocation sociale, se mobilisent pour fournir une offre d'ingénierie territoriale, aux côtés de l'État. Je me suis opposé à la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales sur ce point : ce n'est pas parce que vous avez rationalisé les périmètres que les capacités opérationnelles des territoires sont égales.

Je forme le vœu que la méthode que nous avons suivie pour l'évaluation, voulue par le président du Sénat, perdure dans le temps : non seulement elle maintient le lien territorial, mis à mal par l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, mais elle évite aussi le foisonnement des propositions de loi parfois inutiles.

En France, on préfère les expérimentations rapides, qu'il faudrait généraliser très vite. Je plaide, quant à moi, pour des expérimentations plus longues, sans crainte de la différenciation territoriale.

M. Philippe Bas, président. – Je souhaite aussi que cette méthode perdure, d'autant plus que cette évaluation pluraliste fait honneur au Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce qui m'a frappé le plus, lors de cette mission, c'est la capacité des territoires à digérer les réformes les plus échevelées : ils font preuve d'une capacité d'invention extraordinaire ! Cela est vrai aussi pour notre administration déconcentrée, qui s'est adaptée de la façon la plus satisfaisante possible. Attention, cependant ! Le Gouvernement, voyant que cela marche trop bien, pourrait bien être tenté de réduire les effectifs et de tout réorganiser de nouveau...

Pour éviter les aigreurs des perdants de la fusion des régions, les services régionaux de l'État ont été restructurés selon une logique multi-sites. Les sièges sont répartis entre le chef-lieu de la nouvelle région et les anciens chefs-lieux. Chaque service de l'État a

conservé des sites partout. Ce n'est pas étonnant qu'avec une telle complication, le bilan soit contrasté, malgré la mobilisation du personnel, notamment de l'encadrement, et la souplesse de l'administration centrale concernée, qui a essayé de tenir compte du territoire et de faire réussir l'opération en aidant les services locaux. Le résultat est satisfaisant ; il serait dommage que cette organisation périlite à l'avenir. Or nous avons des craintes de ce côté-là.

Avec la complexité inhérente à l'organisation multi-sites, les difficultés n'ont pas manqué. Sur un même site, certains services bénéficient d'un encadrement sur place, d'autres sont pilotés par des supérieurs hiérarchiques qui se trouvent sur un autre site et, au sein d'un même service, les agents peuvent être répartis sur différents sites, en fonction de l'entité, voire de la sous-entité à laquelle ils appartiennent. Les services de l'État se sont positionnés avant même le résultat des élections régionales – on ne peut pas leur reprocher d'avoir voulu anticiper. Mais le résultat de tout cela, ce sont des déplacements nombreux, coûteux en frais, en temps et en fatigue, pour l'encadrement – mais pas seulement. La médiocrité des transports interurbains n'arrange rien. Il faut cinq heures pour aller d'un bout à l'autre de la Nouvelle-Aquitaine ! Même en Occitanie, il ne faut pas loin de trois heures pour aller de Toulouse à Montpellier.

Le point positif est que la nouvelle organisation a permis de limiter les effets liés aux restrictions budgétaires et à la baisse des effectifs par le biais des redéploiements de personnel, d'ailleurs souvent utilisés par les préfets de région pour renforcer l'échelon départemental. C'est un mouvement bienvenu, mais c'est aussi le paradoxe de la réforme, qui entend donner plus de pouvoir à l'échelon régional, mais qui contribue à réaffecter du personnel de la région au niveau départemental. La question est : jusqu'à quand ?

Les élus locaux craignent de voir les services publics de l'État s'éloigner toujours plus. La réforme a permis le maintien du niveau infradépartemental de l'administration déconcentrée. Je note ainsi que le Gouvernement a revu à la baisse son ambition de réduire le nombre de sous-préfets : seuls deux fusions et six jumelages d'arrondissements ont été réalisés à ce jour. Peut-être est-ce à cause des élections prochaines ?... Nous préférons y voir la reconnaissance implicite par le Gouvernement du rôle fondamental des sous-préfets.

Autre effet positif de la réorganisation des services : la confrontation des méthodes, des politiques, qui a permis une certaine rationalisation des choix et des pratiques. Les choses varient certes d'une région à l'autre, car il n'est pas toujours facile de concilier les « cultures » des anciennes directions.

La mise en place de l'organisation multi-sites implique un grand bond en avant numérique, pour parler comme le président Mao, ou l'apparition d'une « administration 3.0 », pour parler comme le Gouvernement. C'est une avancée bienvenue. Mais il faut que l'intendance suive, que le déploiement des outils numériques soit effectif. Or même la transmission routinière des documents et des informations n'est pas partout assurée, à cause de la faiblesse du débit dans certains territoires.

Il est difficile de faire le bilan de ce qui constitue une véritable mutation des conditions de travail. Le résultat varie selon l'implication de l'encadrement et des administrations centrales. En tout état de cause, le déploiement de ces nouveaux outils est nécessaire. Mais, si l'élan est donné, l'effort reste insuffisant. Les moyens financiers nécessaires, pour les visioconférences, par exemple, n'ont pas été mis.

Cette organisation multi-sites est-elle viable à long terme ? Tous les élus et fonctionnaires des anciens chefs-lieux régionaux s'en inquiètent. Sur ces sites, la taille critique des services n'est pas assurée. La poursuite de la réduction des budgets et des effectifs n'incite pas à l'optimisme. En outre, les fonctionnaires ont tendance à se tourner vers les nouveaux chefs-lieux, devenus plus attractifs pour leur carrière et leur sécurité.

Cela peut faire craindre un désengagement en pente douce. Si rien n'est fait, on verra peu à peu les sites éloignés du chef-lieu se vider de leur substance. Ce serait un énorme gâchis d'énergie, tant pour le personnel, les élus, les décideurs qui se sont investis. Il faut leur donner les moyens de fonctionner correctement.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

M. Michel Mercier, rapporteur. – Cette mission devra reproduire ses travaux dans deux ou trois ans, car la situation va évoluer. Prenons l'exemple des communes nouvelles : la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales en a permis la création pour répondre à des problématiques rurales. Or elles sont aujourd'hui utilisées pour d'autres motifs : obtenir de meilleures notations, faire face aux grandes régions... Annecy, par exemple, est la plus grande commune nouvelle de France.

Cela m'amène à formuler une remarque sur la nécessaire humilité du législateur. Il vote une loi qui est la même pour tous, mais que les territoires s'approprient de manière différente. C'est la raison d'être d'une République décentralisée. Cela implique de ne pas voter d'autre loi de réforme territoriale avant que l'appropriation des derniers textes ne soit achevée.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Jean-Pierre Sueur. – J'adresse mes félicitations au quatuor de rapporteurs. Je suis heureux d'échapper ce matin au « brouhaha » ambiant, qui donne de la politique une idée telle que nous devons en être inquiets.

Je veux insister sur la logique positive des différentes lois dont nous discutons. Doter les territoires de l'outil métropolitain est ainsi une bonne chose. Le pendant de cette réforme était la mise en œuvre de communautés de communes plus importantes, avec plus de moyens, capables d'atteindre une taille critique dans les domaines de l'économie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

L'avenir n'est pas dans l'opposition entre le monde rural et le monde urbain ; il est dans la conjugaison des dynamismes des métropoles et des communautés de communes.

Il existe une ambiguïté pour ce qui est des communautés d'agglomération, nos récents débats sur la proposition de loi visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement l'ont montrée. Certaines communautés d'agglomération correspondent en réalité à des communautés de communes, puisqu'elles comptent en leur sein une addition de nombreux villages isolés. On appelle donc agglomération ce qui n'est pas aggloméré ! Tout cela s'explique par le bénéfice de la dotation globale de fonctionnement. Il faut donc réfléchir à la question des financements des intercommunalités. Les dotations de l'État sont à revoir.

Je ferai une remarque sur les communes nouvelles. J'avais dit à Jacques Pélissard, l'ancien président de l'Association des maires de France (AMF), que je voterais sa proposition de loi visant à faciliter leur mise en place, mais n'en ferais pas la propagande. Les gens aiment les communes de France. Ce n'est pas un hasard si une des premières lois votées après la Révolution, en décembre 1789, était une loi sur les communes. C'est pourquoi l'existence d'intercommunalités fortes et le maintien des communes sont si importants.

L'idée de la commune nouvelle est maline. À chaque fois que l'on essaie d'unir des communes contre leur gré, cela ne marche pas.

J'en viens à la question des compétences. J'espère que la proposition de loi sur l'eau et l'assainissement, adoptée par le Sénat, va prospérer. Vu l'importance des nouvelles communautés de communes, le transfert de cette compétence ne pourra se faire en 2020. Le problème, que je mentionnais il y a un instant, des communautés d'agglomération qui s'apparentent à de grandes communautés de communes se pose également. Pour l'urbain aggloméré, en revanche, il est sage de garder la date prévue pour le transfert de l'eau et l'assainissement.

Si l'on veut être lucide, l'ambition de départ de toutes ces réformes était de réduire le nombre d'échelons territoriaux, dont l'exemple parisien est le plus symptomatique. Arrondissements, ville, établissements publics territoriaux, métropole, départements, région... comment gérer un tel embrouillamini ? Le Premier ministre d'alors, M. Manuel Valls, avait annoncé la disparition programmée des départements à l'horizon 2021. Il suffisait de le dire pour que cela ne soit pas possible. Ces évolutions peuvent prendre dix ou vingt ans.

Nous arriverons à un bon équilibre entre le couple communes-communautés et les régions au cours du XXI^e siècle. Mais une telle mutation doit prendre du temps.

Je perçois enfin une contradiction dans les réformes dont nous parlons. Dans les grandes régions, les élus ont eu l'intelligence de trouver des structures pour ne pas éloigner les citoyens de l'administration. Créer d'aussi grandes régions renforce en réalité le département.

M. Philippe Bas, président. – Je constate une fois de plus dans nos échanges le miracle sénatorial : nous pouvons avoir une vision très différente, pour ne pas dire antagonique, de l'avenir et voter les mêmes textes pour organiser le présent.

M. André Reichardt. – J'adresse à mon tour toutes mes félicitations au quatuor de rapporteurs et je salue la décision de la commission des lois du Sénat d'avoir mis en place cette mission. Il était important de vérifier sur place ce que l'on subodorait dans nos travaux.

Une question de méthode, néanmoins. Nous n'avons pas encore abordé les différentes préconisations tirées du rapport, qui nous ont été distribuées et dont certaines sont très importantes : la préconisation n° 4 sur le droit à l'expérimentation en matière d'emploi, la n° 7 sur le pouvoir réglementaire de la région – nous le revendiquons depuis si longtemps en Alsace-Moselle ! –, la n° 6 sur la territorialisation des conseillers régionaux,...

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Oui, j'ai voulu m'extirper du terme de « conseiller territorial ».

M. André Reichardt. – ... la n° 10, qui propose de conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains, que

j'applaudis des deux mains, ou encore la n° 12 relative à la fusion des cartes cantonale et intercommunale, sur laquelle je suis tout à fait d'accord. Mais nous devons absolument en discuter et tomber d'accord.

Sur le bilan des réformes territoriales, on peut globalement dire que l'on est très loin de la rationalisation des collectivités territoriales.

Je suis moins optimiste que certains sur la répartition des compétences entre les régions et les départements. Les régions sont par exemple en pleine élaboration de leur schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (Srdeii). Il n'y a pas encore de contestation, mais vous allez voir ! En Alsace, on entend déjà parler d'actions au contentieux.

Les réformes territoriales n'ont pas atteint l'objectif de réduction du millefeuille local. Je le dis en toute loyauté, les gens se demandent déjà pourquoi il y a douze antennes régionales dans le Grand Est, pour dix départements, et quel est leur rôle. Ils commencent à compter : dix départements, douze antennes régionales, comptant chacune une trentaine de personnes... Cela fait parler.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – C'est un choix délibéré du président de la région !

M. Jacques Bigot. – Mes félicitations aux rapporteurs. C'est un travail qui doit être continué dans la durée.

Il existe une forte disparité des schémas retenus en fonction des territoires. Est-ce dû à l'organisation des territoires, à la différence entre ceux qui sont densément peuplés et les autres ?

Une question risque de se poser rapidement pour les grandes agglomérations – celle de Reims regroupe par exemple 143 communes – : leur fonctionnement ne s'apparente-t-il pas à celui d'un département ? Ce n'est pas le cas de la métropole de Strasbourg, qui est resserrée autour de 33 communes.

J'ai personnellement du mal à voir le lien entre les constats faits par les rapporteurs et les préconisations.

La préconisation n° 1, stabiliser l'existant, attendre avant de poursuivre les réformes, me semble cruciale. Certaines préconisations faites ici ne peuvent pas s'appliquer tant que l'on n'aura pas complètement évalué l'impact des réformes déjà adoptées.

Pour ce qui est de la préconisation n° 7 relative au pouvoir réglementaire des régions ; M. François Hollande l'avait formulée en tant que candidat à l'élection présidentielle. On pourrait en effet donner compétence aux régions pour la mise en œuvre de dispositions spécifiques, en matière économique par exemple. Mais n'est-ce pas trop tôt cependant ?

Les préconisations financières sont quant à elles essentielles.

Pour ce qui est de l'administration territoriale de l'État, je rappelle que M. Philippe Richert, quand il était président de conseil général, avait développé des maisons du département. Président de la région Alsace, il avait créé quatre antennes pour deux

départements. Quelle est la logique de ces maisons ? Comment vont-elles fonctionner, notamment avec les départements ?

M. Yves Détraigne. – J'adresse à mon tour mes félicitations aux rapporteurs. Je salue également le pragmatisme avec lequel les élus se sont emparés des différentes lois.

À Reims, nous avons créé une communauté urbaine que personne n'avait en tête au moment du vote des lois de réforme territoriale. Elle regroupe désormais 143 communes, qui sont non pas dispersées, mais réparties sur tout le territoire, hormis les sept qui constituent le noyau de l'agglomération rémoise. Cette communauté marche bien, car elle correspond aux territoires du quotidien. Désormais, une institution, le conseil communautaire, consacre ce fonctionnement.

Nous nous organisons par territoire. Certaines communes n'ont leur mairie ouverte qu'une demi-journée par semaine. Or les citoyens veulent disposer des mêmes services partout. Il est donc important de laisser aux territoires les marges de manœuvre nécessaires pour qu'ils s'organisent de manière souple et pragmatique.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Bien sûr !

M. Yves Détraigne. – Cela revient totalement sur la culture administrative française, qui est très centralisée. Mais nous sommes entrés dans un nouveau monde. Il faudrait donc inclure une préconisation selon laquelle les lois doivent s'adapter aux spécificités de chaque territoire.

Une remarque sur la gouvernance des grandes intercommunalités. Il y a parfois le sentiment, au sein des communes intégrées dans de telles communautés, que le centre décide de tout ou presque. Auparavant, une secrétaire de mairie faisait tout avec le maire ou son adjoint. Aujourd'hui, elle peut avoir l'impression d'être devenue, dans une grande intercommunalité, une simple exécutante, d'avoir perdu le fil du dialogue avec l' élu à l'origine de la décision.

M. Jean-Pierre Vial. – Bravo aux rapporteurs pour ce travail, qui mérite d'être poursuivi.

Je remarque moi aussi que les départements, qui étaient voués à disparaître, sortent renforcés de la création des grandes régions. Cela ne veut pas dire que l'équilibre entre régions et départements est harmonieux, le débat que nous avons eu sur les maisons des régions dans les territoires en est l'illustration.

Les départements se sont vu priver de la compétence en matière économique au profit des régions, qui tentent de prendre le relais. Les agences de développement économique des départements, pour ceux qui en avaient, passent donc sous le contrôle des régions, mais en tant qu'antenne départementale. Le bon sens s'applique là où c'est possible. Créer des antennes *ex nihilo* est plus difficile.

Lors de notre déplacement à Toulouse, nous avons pu constater que le président du département et le président de la métropole avaient trouvé un *modus vivendi* original : chacun fiche la paix à l'autre et tout va bien. Mais cela implique, pour le président de la métropole, de travailler avec des collectivités extérieures au département. C'est stupéfiant !

Il y a par ailleurs une urgence à revoir le calendrier fixé pour la mise en œuvre des intercommunalités. Elles se disent asphyxiées, incapables de tout mettre en place dans les délais fixés.

Il y a également urgence à élaborer un pacte financier entre l'État et les départements. La liste des départements qui bouclent leurs fins de mois seulement après avoir trouvé un accord avec l'État s'allonge. D'autres en revanche peuvent augmenter sans peine leurs dépenses d'investissement de 5 %. Il existe un déséquilibre frappant entre ces deux types de départements.

Je constate par ailleurs que des territoires se sont vu imposer la création d'une intercommunalité par le préfet, alors que 90 % des communes étaient en désaccord. Or le bon sens était du côté des communes ! Dans ces cas, la réalité du territoire a été violée par le représentant de l'État.

Je conclus avec une remarque sur les décisions du Conseil constitutionnel, qui ont posé problème à presque toutes nos communautés de communes et s'apparentent à une forme de déni de démocratie. À Toulouse, je me suis livré à un calcul simple. J'ai compté un délégué pour 240 habitants dans certaines intercommunalités et un pour 2 300 dans d'autres. On ne peut donc pas dire que les règles que le Conseil constitutionnel édicte en matière de représentation aboutissent toujours à des situations satisfaisantes...

Mme Catherine Troendlé. – J'adresse à mon tour mes félicitations aux rapporteurs.

Mathieu Darnaud a eu une remarque pleine de sagesse sur les communes qui ont fusionné : le réveil sera brutal en 2020. À la fin de l'année dernière, dans certaines communes fusionnées, des conflits sont apparus au moment du vote du premier budget, donnant lieu à des démissions. Il a fallu organiser de nouvelles élections, sur la base des règles qui s'appliqueront en 2020, à l'issue desquelles les élus ayant œuvré pour la fusion ont été balayés.

Des élus allemands que j'ai rencontrés dans le cadre du groupe d'amitié France-Allemagne m'ont interpellée sur la viabilité de nos grandes régions. Ils estiment qu'elles manquent de pouvoir et de compétences, que leurs budgets sont trop dérisoires pour constituer des leviers efficaces. D'où l'importance de la préconisation n° 7 concernant le pouvoir réglementaire des régions.

J'incite néanmoins à la prudence sur la préconisation n° 15 qui tend à renforcer le rôle de facilitateur et d'aide à l'ingénierie des projets de territoires aux préfets. Or ces derniers exercent déjà ce rôle de conseil. Le renforcer peut être contre-productif.

Pour ce qui est de la préconisation n° 16, je tiens à vous rappeler le travail de Rémy Pointereau sur les normes, qui préconisait de permettre une application différenciée des textes par les élus, et non pas par les préfets.

En tout état de cause, des travaux complémentaires devront être menés d'ici à deux ans.

M. Philippe Kaltenbach. – Je me joins au concert de louanges adressées aux rapporteurs. Les élus et les services de l'État se sont bien appropriés les différentes réformes. Des propos alarmistes avaient pu être tenus lors de nos débats mais, sur le terrain, l'équilibre

général des réformes n'est pas remis en cause, qu'il s'agisse des grandes régions, des seuils d'intercommunalité ou des compétences des régions ou des départements.

Je voudrais faire quelques remarques sur les préconisations.

L'idée, comme le propose la préconisation n° 2, d'un pacte financier noué dans la durée est intéressante. Il faudrait même un projet de loi de finances spécifique aux collectivités territoriales. Il a été annoncé pour 2018, mais verra-t-il vraiment le jour ?

La préconisation n° 5 porte sur l'importance pour les régions d'avoir des ressources propres. Je n'ai pas ressenti ce besoin dans mes déplacements, ni de la part de Régions de France. La vraie difficulté se pose plutôt pour les départements les plus pauvres, mais aussi pour les communes.

Quant au mode de scrutin régional, je ne vois pas à quoi votre préconisation n° 6 peut aboutir. Comment modifier le mode de scrutin actuel si l'on maintient un scrutin proportionnel avec prime majoritaire ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Peut-être notre quatuor pourrait-il donner un exemple ?

M. Philippe Kaltenbach. – Selon la préconisation no 10, la commune doit rester la circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains. Je suis d'accord pour le conseiller communautaire. Je le suis moins pour le conseiller métropolitain : avec la montée en puissance des métropoles, il sera difficile de ne pas les élire au suffrage universel direct selon des modalités spécifiques et avec un scrutin dédié.

Il manque une réflexion sur la place du département dans les grandes métropoles. Lors de notre déplacement à Toulouse, le président de la métropole se disait favorable à la récupération par la métropole des compétences du département, comme à Lyon. Qu'en sera-t-il de Paris, de Marseille, des autres métropoles, où nous avons affaire à des super millefeuilles administratifs ? Nous ne pourrions pas tenir longtemps avec cet empilement de compétences.

La préconisation n° 11 propose de mieux définir la solidarité territoriale. Attention : le flou actuel permet beaucoup de choses au département. Si on la définit trop précisément, on la restreint.

J'en viens à la préconisation n° 15. Oui, les pouvoirs du préfet sont amenés à évoluer, mais son rôle va se redéfinir de lui-même. Il devra assurer une meilleure coordination des services de l'État quand les élus auront besoin d'eux. Ce sont des facilitateurs du travail de ces services.

M. Patrick Masclet. – C'est pour moi un plaisir de vous retrouver après quelques mois d'absence. Je veux apporter mon témoignage d'élus du Nord. Ce département, qui compte 648 communes, n'a connu la création que de deux communes nouvelles, uniquement motivée d'ailleurs par des questions financières.

Un phénomène nous préoccupe dans le département : les modifications de périmètres sollicitées par les communes pour profiter des dotations de solidarité plus intéressantes dans une intercommunalité que dans une autre. La préconisation n° 2 est donc importante pour éviter ce phénomène de périmètres à géométrie variable, dont on voit les conséquences sur les grands schémas directeurs.

M. Philippe Bas, président. – La liste de préconisations que nous avons sous les yeux est provisoire. Tous les éléments de notre débat doivent être pris en compte pour l'élaboration du rapport qui, vous le savez, n'engagera pas notre commission puisqu'elle se contentera d'en autoriser la publication. Pour permettre à nos rapporteurs de prendre en compte les réflexions formulées par les uns et les autres au cours de ce débat, je vous propose donc, si vous le voulez bien, de nous prononcer sur la publication du rapport lors d'une prochaine réunion de notre commission.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous y souscrivons totalement. Il est important de prendre le temps d'en discuter.

Je réponds à la question de M. Bigot sur les intercommunalités : l'existence de SDCI différents tient à plusieurs facteurs. En Gironde, des intercommunalités se sont tenues au seuil des 15 000 habitants. En Haute-Garonne, département comptant une population similaire et présentant les mêmes spécificités, le préfet a quant à lui souhaité dépasser ce seuil, quitte à regrouper un nombre important de communes, sur des territoires très larges.

L'existence de schémas différents tient donc à l'histoire, à la géographie, mais aussi à la volonté des élus et des préfets.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'approuve la position de Mathieu Darnaud : prenons le temps de bien peser les mots, de ne pas compliquer les choses.

Une considération plus générale : on se trompe quand on considère la réorganisation territoriale en termes de niveaux administratifs. La plupart des communes n'existent que dans le lien au département. Séparer ce couple, c'est ne rien comprendre ! On le voit avec la réforme des régions.

Par ailleurs, le terme de métropole recouvre des réalités très différentes. Et ce n'est pas le moindre des paradoxes de constater que c'est dans la région où il aurait fallu aller le plus loin, à Paris, que l'on est le plus en retard ! Tout cela pour des raisons politiciennes...

En multipliant les métropoles dans des zones où elles n'ont pas lieu d'être créées, nous risquons de vider les départements de leur substance. L'expérience menée dans le Rhône – et bientôt à Toulouse ? – est certes cohérente. L'équilibre trouvé entre la métropole et le département est harmonieux. Des péréquations et une dotation de la métropole vers le département ont même été mises en place pour équilibrer les comptes et exercer la solidarité. C'est essentiel pour la réussite du dispositif.

On en sera bientôt à 22 métropoles. Trente demain ? Faut-il favoriser les transferts de compétences ou leur exercice par délégation de compétences ?

Le département assure la solidarité territoriale réelle. Si l'on ne comprend pas cela, on passe à côté du problème. C'est une des conclusions de cette mission, à mon sens : la manière d'appréhender les réformes se veut révolutionnaire quand, en réalité, on ne fait que mouliner des vieilleseries qui ne tiennent pas compte de la réalité.

M. Yves Détraigne. – Il faut faire preuve de pragmatisme. La loi a imposé une réorganisation, mais chaque grande région l'a appliquée à « sa sauce ». C'est très nouveau en France ; il faut l'accepter. La France est diverse, et c'est très bien.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 11 h 15.

Mardi 21 mars 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

**Moyens d'améliorer les relations entre les forces de l'ordre et la population –
Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur**

La commission entend M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, sur les moyens d'améliorer les relations entre les forces de l'ordre et la population.

M. Philippe Bas, président. – Mme Éliane Assassi, au nom de son groupe, m'a saisi afin que la commission des lois mette en œuvre une sorte de mission visant à tirer les conclusions des événements qui se sont produits en Seine-Saint-Denis voilà six semaines. En réponse à cette demande et compte tenu des méthodes de travail du Sénat, j'ai proposé, monsieur le ministre, que soit organisée votre audition, afin que, sans interférer avec l'examen par la justice des problèmes posés par ces événements tragiques, vous puissiez vous exprimer sur l'amélioration des relations entre les forces de l'ordre et la population, en particulier dans les quartiers sensibles.

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer sur ce sujet central et complexe que sont les relations entre les forces de l'ordre et la population, et ce dans le contexte de ce que l'on a appelé « l'affaire Théo », qui a donné lieu à un certain nombre de prises de position et de manifestations dans le pays. Dans la mesure où une procédure judiciaire a été ouverte, je m'abstiendrai de tout commentaire, mais je rappelle une nouvelle fois à ceux qui manifestent encore que c'est à la justice d'établir avec précision les faits.

La question des rapports entre les forces de l'ordre et la population mérite également d'être traitée en dehors de l'actualité. En effet, les relations entre les forces de sécurité et la population participent directement du degré de cohésion de notre société. À cet égard, je citerai un extrait du dernier livre de Sébastien Roché, chercheur qui a beaucoup travaillé sur les questions de sécurité, *De la Police en démocratie* : « La mission éminente des polices est de produire de la confiance en défendant des normes et valeurs supérieures et, ainsi, de contribuer à la cohésion sociale ». Cette définition me semble importante, car, en démocratie, l'action des forces de l'ordre doit avant tout être impartiale et juste, et reconnue comme telle par les citoyens. Ces deux impératifs doivent aller de pair. C'est ainsi que cette action peut contribuer efficacement à la paix publique et inspirer confiance à ceux qu'elle a pour mission de protéger.

La confiance est bien un élément central, qui doit être au cœur des relations entre les forces de l'ordre et la population. C'est le fondement de toute autorité légitime, mais aussi un gage d'efficacité. Que les policiers et les gendarmes entretiennent de bonnes relations avec la population n'implique pas, de leur part, une vigilance moindre. Au contraire, une confiance mutuelle contribue efficacement et largement à la réussite de la mission de sécurisation.

Impartialité et égalité constituent un objectif fondamental, mais il s'agit d'une mission complexe. En effet, la France est à la fois une société « intégrée » et « diverse ». Dans ce contexte, la légitimité de l'action des forces de sécurité peut être perçue de manière très

différente selon les attentes de telle ou telle fraction de la population. Cela n'est d'ailleurs pas lié au recrutement ou à la composition des forces de l'ordre, lesquelles sont à l'image de la société, contrairement à ce que l'on entend parfois.

Le ministre de l'intérieur doit être le garant de la légitimité de l'action des forces de sécurité, à travers le respect de la déontologie – condition de l'impartialité et de l'égalité. Il contribue également, de manière directe et en amont de la justice, à l'effectivité de l'application de la loi – condition indispensable à la confiance commune.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde sur le constat selon lequel ces relations se sont dégradées au fil du temps. Il faut mettre cela en perspective avec l'évolution du rapport à l'autorité dans notre société et à la dégradation des relations des individus entre eux, lesquelles sont de plus en plus empreintes de violence. Ces éléments s'inscrivent dans une évolution globale de la société.

Les relations entre la population et les forces de sécurité ne sont pas les seules à connaître une dégradation, à laquelle il nous faut répondre. Nous vivons dans une société fragmentée où, il faut le dire, le respect de l'autorité ne va plus toujours de soi. Nous devons réfléchir sur cet élément en tant que tel, qui dépasse le simple cadre des relations entre population et forces de l'ordre. D'ailleurs, comme les forces de l'ordre, les enseignants, les médecins ou encore les services de secours sont l'objet d'agressions ou d'actes de violence, alors même que leur mission est totalement en dehors du champ de l'exercice d'une autorité « contraignante ». L'ensemble de ce que j'appellerai les « services publics de première ligne » sont concernés. On constate d'ailleurs que les relations entre les services publics et la population sont plus difficiles là où la vie de nos concitoyens est la plus difficile.

Ainsi, comme pour les policiers et les gendarmes, les violences commises à l'encontre des sapeurs-pompiers sont en constante augmentation. En 2015, 1 939 déclarations d'agressions de sapeurs-pompiers ont été enregistrées, 284 véhicules ont été endommagés, 1 733 plaintes ont été déposées.

C'est donc bien un enjeu global de relations entre population et services publics de première ligne que nous devons appréhender, les difficultés dépassant de très loin les seules forces de sécurité intérieure. Évidemment, les réponses sont également à rechercher sur le terrain de l'éducation, de l'emploi et du lien social de manière plus globale.

À ce constat général s'ajoutent les difficultés propres aux forces de l'ordre.

Il faut tout d'abord souligner que la violence vise de plus en plus les forces de sécurité intérieure. Il n'est qu'à citer certains des éléments contenus dans le rapport de Mme Hélène Cazaux-Charles. Selon l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, 12 388 fonctionnaires de police ont été blessés en 2015. Dans 7,6 % des cas, soit pour près de 940 policiers, ces blessures ont été occasionnées par une arme. Les policiers assurant des missions de sécurité publique sont les plus exposés : ils représentent 65 % du total des policiers blessés. S'agissant des gendarmes, 2 936 agressions physiques ont été perpétrées en 2015. L'usage d'une arme a été signalé dans 35 % des agressions physiques, soit environ 1 030 gendarmes blessés par arme. Ce sont des chiffres particulièrement importants.

À cette hausse de la violence s'ajoute le contexte terroriste, avec une menace permanente visant indistinctement tous les dépositaires de l'autorité publique. L'uniforme est bien devenu une cible pour un certain nombre de ceux qui veulent frapper.

Enfin, il est nécessaire d'améliorer la qualité de certaines interventions. Il ne s'agit pas pour moi de nier l'existence de comportements fautifs, voire inacceptables, et, par conséquent, sanctionnés pour cette raison même. En témoignent les statistiques sur les sanctions, qu'il faut bien sûr rapporter au nombre total de policiers et de gendarmes ainsi qu'au nombre d'interventions réalisées. Elles montrent clairement que les manquements ne restent pas sans réponse : quand il y a manquement aux règles de procédure ou à la déontologie ou non-respect de la formation donnée, des réponses sont apportées, qui prennent la forme de sanctions. Ainsi, en 2016, près de 5 400 sanctions ont été prononcées à l'encontre de fonctionnaires de la police nationale et de militaires de la gendarmerie nationale ayant commis des actes contraires à l'éthique ou à la déontologie.

La police et la gendarmerie sont parmi les services publics les plus contrôlés et les plus surveillés de notre pays. C'est normal : les policiers et les gendarmes portent des armes, ont le droit de faire usage de la force, de placer des individus en garde à vue, de les fouiller au corps, d'effectuer des perquisitions. Ces droits s'accompagnent logiquement de devoirs et d'un contrôle exigeant. Je rappelle à cet égard que, à la différence de tous les autres justiciables, les policiers et les gendarmes peuvent, pour les mêmes faits, être l'objet à la fois d'une enquête administrative et d'une enquête judiciaire. Dans de nombreux cas, alors même que la justice pénale décide de ne pas poursuivre le fonctionnaire ou le militaire, celui-ci peut, en raison de manquements déontologiques, faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Face à ces constats, l'action conduite depuis 2012 s'est inscrite dans un triple objectif : donner plus de moyens aux forces de sécurité intérieure pour mieux reconnaître la difficulté des missions et contribuer à un exercice plus apaisé des missions ; mieux encadrer les interventions ; mieux associer la population et ses représentants à l'action des forces de sécurité.

Le premier point va de soi. Il n'y a pas d'action policière de qualité sans les moyens qui vont avec. Plus grand est le nombre de policiers et de gendarmes, moins il y a de difficultés. Les majorités à venir devront avoir cette donnée à l'esprit. La situation des effectifs n'est aujourd'hui pas réglée. Sur le terrain, il reste un certain nombre d'endroits où policiers et gendarmes sont trop peu nombreux. Certes, 8 837 emplois supplémentaires ont été créés entre 2013 et 2017, mais ces efforts devront être poursuivis, car, plus il y a de policiers et de gendarmes, meilleures sont leurs interventions et les relations avec nos concitoyens.

Il faut également des équipements et des armes modernes. C'est tout l'enjeu du plan d'investissement qui a été mis en œuvre.

Tous ces efforts devront être poursuivis pour adapter sans cesse la protection de nos concitoyens et pour ancrer dans la durée le rapport entre la police et la population.

Nous avons également renforcé la formation des forces de sécurité, notamment en recréant à Dijon, l'année dernière, une école de sous-officiers de la gendarmerie, alors même qu'entre 2007 et 2012 quatre écoles avaient été fermées. De la même façon, au mois de février dernier, a été recréée une direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale. Il s'agit désormais d'une direction à part entière, ce qui montre l'importance de la formation dans le processus de sécurité, chargée de piloter la formation, initiale et

continue, des agents. Pour ce faire, elle s'appuie sur des moyens significatifs : trente structures de formation, dont neuf écoles nationales de police, ainsi qu'un bon millier de formateurs. La qualité de la formation, son évaluation, son suivi sont des éléments essentiels au bon rapport entre la police et la population. L'objectif est de former non seulement au métier de policier, mais aussi très concrètement aux valeurs républicaines et à la façon dont elles se mettent en œuvre sur le terrain – puisque les policiers, tout comme les gendarmes, doivent les défendre et les illustrer –, comme aux questions de déontologie et au respect des valeurs de l'institution.

Au-delà, de nouveaux outils et de nouvelles procédures permettent de mieux encadrer les interventions.

Depuis 2012, plusieurs outils ont été mis en place pour mieux encadrer les interventions et mieux prévenir les manquements à la déontologie. C'est d'abord, depuis le 1^{er} janvier 2014, le nouveau code de déontologie, qui est commun à la police et à la gendarmerie. C'est ensuite l'obligation de porter, de manière apparente, un numéro d'identification sur les uniformes et les brassards. C'est aussi, depuis le mois de septembre 2013, la création d'une plateforme de signalement en ligne auprès de l'inspection générale de la police nationale. C'est enfin et bien sûr le dispositif des caméras-piéton que nous avons mis en œuvre – 2 600 ont d'ores et déjà été déployées –, tandis que nous expérimentons leur usage systématique à l'occasion des contrôles d'identité. L'expérience montre qu'un tel dispositif permet de sécuriser les conditions du contrôle, tout en garantissant une relation apaisée. Grâce à ce dispositif, les deux objectifs sont aujourd'hui atteints.

Par ailleurs, il est essentiel d'associer davantage la population et ses représentants à l'action des forces de sécurité. À cet égard, la police de proximité a fait son grand retour dans le débat public. En 1997, j'avais moi-même contribué à son élaboration conceptuelle.

Pourquoi ne pas avoir recréé la police de proximité, nous demande-t-on aujourd'hui. C'est oublier qu'en 2012 la priorité était de reconstruire, avec des effectifs supplémentaires, un appareil de sécurité au plus près du terrain, à même de répondre à la double fonction de protection en termes de sécurité publique et de collecte du renseignement. Aujourd'hui, le renseignement est devenu un élément essentiel en matière de sécurité.

Cela passe par une nouvelle méthode partenariale, mise en œuvre dans les zones de sécurité prioritaires, dont il faudra tirer tous les enseignements, qui est fondée sur la confiance mutuelle, l'identification des problèmes et la capacité à mettre en œuvre de la part de chaque acteur les moyens en vue de les résoudre.

Il est un autre élément essentiel dans la relation entre la police et la population : ne pas faire croire que la police peut régler toutes les difficultés. Bien trop souvent, elle est la seule à répondre véritablement présent. Or elle est mise en difficulté par ce qui peut s'apparenter à une forme d'inaction, en tout cas à un manque de responsabilité, de la part des autres acteurs.

Le principal atout des zones de sécurité prioritaire devrait être, si elles étaient amenées à se poursuivre, une contractualisation plus forte sur un espace donné entre tous les acteurs. Ainsi, chacun pourra définir sa responsabilité dans la production d'un « mieux vivre », dans la résolution des problèmes. Cela permettra aussi une évaluation permanente – de façon presque notariale – de ce que chacun a fait, pour que la responsabilité ne soit pas

toujours renvoyée aux forces de sécurité, police ou gendarmerie, lesquelles, dans ces zones, sont souvent les seuls acteurs de l'État à assumer complètement leur rôle.

Dans le même esprit, le 1^{er} février dernier a été lancée l'expérimentation des brigades de contact de la gendarmerie – actuellement au nombre de trente, réparties sur vingt-quatre départements –, pour développer ce que le directeur général de la gendarmerie nationale appelle les « nouvelles proximités » et lutter contre les phénomènes de relégation territoriale, notamment dans des zones rurales enclavées. Un bilan d'étape sera dressé dans un peu moins de six mois maintenant. J'observe que ces brigades de contact ont à chaque fois été mises en place après une concertation particulièrement étroite avec les élus locaux, qui ont adhéré au principe de restructuration et de définition de nouvelles missions des unités. C'est pourquoi il faudra regarder avec la plus grande attention le résultat de cette expérimentation.

Parallèlement, nous avons renforcé les dispositifs locaux de rapprochement entre la police et la population.

Ce sont d'abord les délégués à la cohésion entre police et population, réservistes civils de la police nationale chargés de constituer et d'entretenir le lien entre la population, les acteurs de terrain et les services de police. Au 1^{er} janvier 2017, on recensait cent vingt délégués, dont soixante et onze en zone de sécurité prioritaire. Nous continuons de renforcer ce dispositif très utile. À cet égard, je vous annonce la création de quarante postes supplémentaires dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En plus sont renforcés les crédits consacrés aux actions concourant au rapprochement entre police et population par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, dont le montant a doublé, passant de 500 000 euros à 1 million d'euros. Cela concerne les appels à projets relatifs aux initiatives locales susceptibles de rapprocher et de raffermir le lien entre police et population.

Je rappelle également que, à partir de 2013, nous avons créé un poste de référent police-population au sein de chaque direction départementale de sécurité publique, chargé notamment de formuler des préconisations en matière d'amélioration des relations entre police et population.

Nous avons aussi fait en sorte d'améliorer la qualité de l'accueil du public dans les services de police et unités de gendarmerie. Tout cela va dans le sens d'un service public de qualité.

Je conclurai par quelques pistes pour demain afin de proposer une vision prospective des relations entre forces de l'ordre et population.

Pour appréhender les relations entre les forces de sécurité intérieure et la population, il est nécessaire d'analyser la perception des forces concernant leurs relations avec la population, ce qui, à ma connaissance, n'a jamais été fait en France. Une étude va ainsi être confiée à des chercheurs du Conseil de la stratégie et de la prospective du ministère de l'intérieur, installée à l'automne 2016, ce qui permettra de prolonger les réunions demandées dans le télégramme que j'ai adressé le 2 mars 2017.

Il faudra étendre le dispositif de participation citoyenne, y compris en zones urbaines, engager une réflexion sur la répartition des effectifs pour mieux prendre en compte certaines difficultés. Il conviendra aussi de mieux articuler action policière et réponse

judiciaire pour ne pas laisser se creuser un fossé et laisser prospérer l'idée d'une justice laxiste, donc d'un travail de police inutile ; il y a là une piste de réflexion majeure sur la perception que peuvent avoir nos concitoyens, ce qui rejoint la question plus large de la complexité de la procédure pénale. Enfin, il importera de communiquer autrement sur l'action de la police.

Il est évident que la force du lien entre la police – au sens large du terme – et les Français devra se trouver au cœur des préoccupations du ministère dans les mois et les années qui viennent. Voilà un véritable travail de fond à poursuivre. Néanmoins, pour cela, il ne suffit pas de parler des relations entre police et population ; il faut aussi savoir inverser les termes et parler des relations entre population et police.

Je l'ai dit dès mon entrée en fonction : pour renforcer et apaiser les relations entre les forces de l'ordre et la population, on ne peut pas tout attendre des policiers et des gendarmes ; une telle responsabilité ne doit pas reposer sur leurs seules épaules. Le respect doit se manifester dans les deux sens et venir aussi de la population. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que, dans les nouveaux appels à projets sur les relations entre police et population, puissent être retenues des initiatives issues de nos concitoyens, du tissu associatif, de ceux qui vivent dans nos quartiers et sont à même de produire des dispositifs de confiance et de mise en valeur du travail réalisé par les policiers et les gendarmes.

Le respect et la confiance ne sont jamais à sens unique. Ils doivent jouer dans les deux sens.

M. Philippe Bas, président. – Nous percevons nous aussi que le contexte est devenu de plus en plus tendu. Les risques de violence envers les représentants des forces de l'ordre se sont accrus – les chiffres que vous avez cités en attestent.

Pour notre part, nous n'avons pas l'habitude d'opposer la population à la police et à la gendarmerie. Au contraire, il y a tout lieu d'exprimer notre reconnaissance à l'égard de leur action. Les forces de sécurité connaissent des conditions de travail et d'insécurité de plus en plus éprouvantes, aggravées par les attentats terroristes et la sollicitation permanente dont elles font l'objet depuis maintenant un peu plus de deux ans. Notre appareil de sécurité est bien mis sous tension. Nos policiers et nos gendarmes ont beaucoup de mérite à faire face avec retenue, maîtrise et respect des règles de droit à toutes les difficultés qui se sont accumulées ces derniers temps.

Pour autant, vous avez souligné la nécessité d'une maîtrise accrue des gestes et des actions de nos forces de sécurité, comme celle d'une formation plus exigeante et d'une relation avec la population à même de permettre une meilleure connaissance mutuelle et une meilleure compréhension du rôle des forces de sécurité. À n'en pas douter, cette problématique va continuer de nous occuper pendant longtemps.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir exposé les actions que vous menez, celles de vos prédécesseurs, et d'avoir annoncé devant le Sénat la création de nouveaux postes. C'est très positif.

S'il est important d'améliorer les relations entre la population et la police, il l'est tout autant d'en développer de bonnes entre la justice et la population. La police et la gendarmerie, comme la justice, assument des missions régaliennes. Leurs relations avec la

population sont d'autant meilleures qu'elles peuvent effectuer leur travail dans les meilleures conditions.

Vous avez évoqué la situation des sapeurs-pompiers. En tant qu'élus, nous participons fréquemment à des réunions avec eux. Il est intolérable que, dans certains quartiers, les sapeurs-pompiers doivent être protégés par la police et que le principe d'humanité et de dignité selon lequel on ne s'attaque pas à une ambulance ou à des pompiers venus secourir des personnes ne soit pas respecté.

Vous avez évoqué les ZSP, les zones de sécurité prioritaire. En France, dès que nous avons un problème, nous créons des zones. Nous sommes les champions du monde des zones : des ZEP, des ZAC, des ZUP, des ZUS, des ZRU, etc. La logique se comprend : il s'agit de donner plus de moyens aux zones dans lesquelles il y a des problèmes. Les choses ne sont pourtant pas si simples, les problèmes ne s'arrêtant pas aux limites de la zone.

Le rôle des élus est vraiment essentiel. Nous sommes quelques-uns ici à avoir vu le documentaire consacré à Claude Dilain diffusé sur la chaîne parlementaire. Alors que tout pouvait exploser à Clichy-sous-Bois, où deux jeunes sont malheureusement décédés dans les conditions que chacun connaît, ce maire était présent dans sa ville du matin au soir, toute la nuit, avec son équipe. Un maire comme celui-là – il y en a beaucoup d'autres – crée les conditions pour que les choses se passent bien. Le fait que l'on puisse s'appuyer sur des élus très ancrés dans la population est un point très important.

Vous avez soulevé la question de la crise de l'autorité. Je pense qu'une réponse à cette crise peut être apportée à l'école, au collège, au lycée. Je suis frappé de voir dans nos quartiers des jeunes se promener à partir de 16h30, parfois jusqu'à une heure du matin. Je voudrais tellement qu'il y eût davantage d'études surveillées, de prises en charge par l'institution scolaire, car, selon moi, le respect de l'autorité s'apprend. Il y a des choses à faire.

Enfin, il y a la réponse de la justice. Je connais le sempiternel débat sur la lenteur de la justice, sur le fait que la sanction intervienne longtemps après les faits. Comme nombre de Français, j'ai regardé le débat hier soir, et j'ai entendu l'un des candidats à l'élection présidentielle, que je ne nommerai pas, dire que, certes, la réponse pénale était nécessaire, mais que, dans un certain nombre de cas délimités, des amendes immédiates pourraient être infligées et constituer des sanctions rapides. Qu'en pensez-vous ?

M. Yves Détraigne. – Je tiens tout d'abord à rendre hommage aux forces de police et de gendarmerie.

Je suis élu d'un milieu périurbain. La commune dont je suis maire comptait déjà 5 000 habitants lorsque j'ai été élu, mais elle ne disposait pas d'une caserne de gendarmerie, mon prédécesseur n'ayant pas voulu la financer. Ma première décision a été d'en faire construire une. Cette décision a recueilli l'unanimité du conseil municipal et de la population, et nous ne l'avons jamais regrettée. Nous sommes d'ailleurs en train de faire construire un pavillon supplémentaire, car la brigade va s'agrandir. J'ai toujours eu à cœur d'avoir de bonnes relations avec la gendarmerie.

Ma commune n'est pas située dans un secteur à problèmes, mais la présence de la gendarmerie est très importante pour créer des liens et pacifier les relations avec la population. Les gendarmes, avec qui je discute souvent, sont au courant de bien des choses.

Un excellent contact entre les élus, les gendarmes et la population permet d'éviter quelques problèmes.

Cela étant dit, il existe aussi un problème d'éducation civique. Les droits doivent être contrebalancés par des devoirs. Or certaines personnes considèrent que les gendarmes sont là pour régler les problèmes et n'essaient pas de pacifier elles-mêmes les choses, face à un voisin bruyant ou des jeunes qui font des bêtises par exemple. Nous avons encore des efforts à faire en termes d'instruction civique pour les enfants, mais aussi pour la population générale. Il faut sensibiliser la population au fait que nous sommes tous responsables de la sécurité et que ce n'est pas « fliquer » quelqu'un de signaler une situation anormale dans son quartier.

M. André Reichardt. – Je pense, comme certainement la très grande majorité de la population, que les relations entre les forces de l'ordre et nos concitoyens sont plutôt bonnes en général, en particulier dans les zones rurales, où elles sont apaisées et sereines.

Pour restaurer la confiance dans certaines zones urbaines difficiles, il faut d'abord poser le bon diagnostic et bien connaître la population manifestant une perte de confiance. Ma question est la suivante : disposez-vous de statistiques sur les populations concernées par les agressions, notamment sur l'âge des auteurs, dont on dit souvent qu'ils sont jeunes ?

Pour ma part, je n'ai pas vu le documentaire sur Claude Dilain, mais je suis intimement persuadé que, même dans les zones périurbaines et urbaines denses, un élu – le maire, un adjoint ou un conseiller municipal dédié – peut jouer un rôle pour restaurer la confiance.

J'évoquerai maintenant un sujet qui n'a pas encore été abordé. Un certain nombre de nos concitoyens pensent, à tort ou à raison, que les petites infractions, notamment au code de la route, sont plus souvent poursuivies que d'autres infractions plus importantes. Ils disent qu'ils sont, eux, faciles à trouver, car ils travaillent, ont une voiture immatriculée, une carte d'identité, contrairement à d'autres qui vivent dans des zones denses, qualifiées de « non-droit ». Ce sentiment est très ancré, et il est difficile de le faire disparaître.

Enfin, j'avoue ne pas comprendre la motivation de ceux qui agressent les sapeurs-pompier. Il est inadmissible qu'ils doivent être accompagnés des forces de l'ordre pour intervenir lors d'un sinistre. Pouvez-vous dire un mot sur cette question ?

M. Jean-Pierre Vial. – Mon intervention portera sur des points qui ont été largement évoqués. Pour illustrer ce qui a été dit sur la confiance entre la police, la gendarmerie et la population et celle entre la police et la justice, permettez-moi d'évoquer les conversations dont j'ai été témoin hier dans un TGV à la suite d'un petit incident.

Un jeune sous-officier gendarme des gardes mobiles de mon département, d'une grande qualité, fier d'être gendarme, a eu une conversation très apaisée avec les voyageurs autour de lui. Il a fait état de sa formation, de l'éthique de sa profession et indiqué d'ailleurs que les gendarmes et les policiers étaient favorables au fait de sanctionner ceux d'entre eux ayant commis des fautes. La discussion était très libre sur la confiance entre la police, la gendarmerie et la population. En revanche, le ressenti des gens et de ce jeune sous-officier était différent sur les relations entre les forces de l'ordre et la justice, ce sous-officier expliquant qu'il était difficile pour les gendarmes de continuer à faire preuve de courage et de

détermination et de consacrer vingt-quatre ou quarante-huit heures à des procédures dont ils connaissent l'issue.

Quels chantiers sont ouverts ou pourraient être engagés sur la question fondamentale de la confiance entre les forces de l'ordre et la justice ?

M. Philippe Kaltenbach. – À mon tour, je tiens à remercier M. le ministre pour sa présentation complète. J'insiste sur les moyens humains qui ont été mobilisés depuis cinq ans – 9 000 créations de postes, ce n'est pas rien ! – et sur l'effort fait en matière de formation. Plus les agents sont formés, plus ils sont efficaces et plus ils respectent le code de déontologie.

Ma première question porte sur la police de proximité, dont on recommence à débattre. Je pense que c'est aujourd'hui la meilleure réponse dans les banlieues difficiles ou un peu moins difficiles – je suis moi-même un élu de la banlieue parisienne. J'ai constaté un *turn-over* des agents très important dans ces banlieues, où les policiers ne restent que trois, quatre ou cinq ans avant d'être mutés en province, d'où ils sont souvent originaires. Or, si l'on veut une réelle police de proximité, il faut certes octroyer des moyens supplémentaires dans ces zones difficiles, mettre en œuvre des formations, mais aussi permettre une stabilité des effectifs afin de pouvoir disposer d'agents expérimentés.

Comment favoriser le maintien d'agents dans les zones difficiles en banlieue ? Peut-on valoriser leur carrière et leur rémunération afin qu'ils aient envie d'y rester au lieu de n'y faire qu'un bref passage ?

Ma deuxième question a trait au recrutement. J'ai eu l'occasion de constater que la police n'était pas complètement à l'image de la population, même si des progrès ont été réalisés depuis une dizaine d'années. Comment diversifier le recrutement et faire en sorte que les jeunes issus des quartiers puissent intégrer la police ?

Ma dernière question concerne les contrôles, des problèmes continuant à se poser, comme on l'a encore vu récemment. Je pense que les caméras-piéton sont la meilleure réponse, que le récépissé que réclament certains n'est pas la solution, car il signifie plus de bureaucratie et de paperasse. Il faut recourir aux moyens modernes, c'est-à-dire à la caméra-piéton. Il faut rapidement en fournir à tous les agents intervenant dans toutes les zones où l'on rencontre des difficultés entre la population et la police. L'utilisation d'une caméra-piéton apaise la relation entre le policier et la personne contrôlée, car, se sachant filmés, tous deux font attention à ce qu'ils disent et se montrent polis et respectueux.

Cela étant dit, il faut fixer des règles d'utilisation précises de ces caméras, comme l'a indiqué le Défenseur des droits lors de son audition par notre commission il y a quelques semaines. La caméra doit être utilisée durant tous les contrôles. Toutes les parties doivent pouvoir avoir accès au film réalisé, la police et la justice, mais également la personne contrôlée, directement ou par le biais d'un avocat. Quel est votre point de vue sur cette question ?

M. Patrick Masclet. – Je suis élu d'un département où 800 000 personnes sont couvertes par les gendarmeries. Je connais assez bien la nécessaire concertation avec les élus locaux, mais cette concertation n'est pas uniforme dans mon département.

Ma question est simple : ne pensez-vous pas qu'il faille institutionnaliser les rencontres entre la gendarmerie et les élus locaux, mettre en œuvre un travail plus régulier que la seule réunion annuelle au cours de laquelle on communique aux élus les statistiques de la délinquance de leur circonscription ? Un tel travail serait selon moi de nature à améliorer les relations entre la gendarmerie et la population, lesquelles sont déjà plutôt bonnes.

M. Bruno Le Roux, ministre. – Monsieur Sueur, on appelle « zone » ce qui, en fin de compte, est avant tout une méthode.

Si j'ai souhaité que les ZSP soient évaluées, c'est pour pouvoir étendre certaines mesures mises en œuvre dans ces zones à des endroits non classés comme des ZSP. Des ZSP ont été mises en œuvre pour lutter contre le trafic de stupéfiants, d'autres pour faire face à des problèmes de rénovation urbaine nécessitant la mise en œuvre d'une politique de sécurité. Les ZSP répondent à des situations différentes et correspondent à chaque fois à une méthode.

La méthode mise en œuvre dans les ZSP fait intervenir les représentants des forces de l'ordre et des collectivités locales, mais aussi de l'éducation nationale, qui est un acteur majeur, des bailleurs sociaux et d'autres. L'intérêt de la ZSP, c'est de permettre d'identifier un problème, de fixer des objectifs et d'envisager la participation de tous les acteurs. Si ces zones devaient perdurer, je serais d'avis de conditionner l'octroi d'effectifs supplémentaires au respect régulier de chacun des acteurs de tous leurs engagements. Une ZSP à laquelle on accorderait des effectifs supplémentaires sans participation de tous les acteurs à la résolution du problème serait vouée à l'échec. Les problèmes posés ne seront pas résolus avec plus d'effectifs. À titre d'exemple, en matière de lutte contre le trafic de drogue, plus d'effectifs permettent d'effectuer plus d'opérations, plus de saisies, mais si l'on ne règle pas dans le même temps les problèmes urbains, les trafics se régénèrent et placent les forces de sécurité en position difficile. Alors qu'elles interviennent, le trafic continue ! Les ZSP sont avant tout une méthode, je le répète, et non un classement permettant d'obtenir des effectifs supplémentaires.

Les amendes sont une solution intéressante. Encore faut-il que ceux qui sont pris soient solvables. En matière de lutte contre le trafic de drogue, le fait d'associer des agents des douanes aux opérations de police et de gendarmerie, ce qui permet de percevoir directement une amende sur le lieu de l'infraction, est un élément important de nature à faire baisser la pression. Je pense qu'une réflexion particulière mérite d'être conduite sur cette question.

En matière de statistiques, nous disposons de statistiques générales, qui, c'est vrai, sont peu ou pas assez pertinentes sur le profil des victimes. Je pense qu'une analyse locale des phénomènes de délinquance devrait permettre d'orienter la prévention en direction des différents publics, car, on le voit bien, les terrains sont assez différents. On gagnerait sur ces sujets à avoir des statistiques moins « macro » et beaucoup plus déclinées sur le terrain.

J'en viens à la question des sapeurs-pompiers : un certain nombre d'études ont démontré qu'ils étaient associés à l'image d'autorité de l'État. Il s'agit donc d'un problème face à l'autorité de façon générale. De la même façon, les enseignants sont également mis en cause dans un certain nombre d'endroits, parce qu'ils représentent pour certains une forme d'autorité. C'est pourquoi la loi relative à la sécurité publique, que vous avez votée au mois de février dernier, a renforcé les peines encourues en cas d'agression de sapeurs-pompiers, à l'instar des peines déjà prévues en cas d'agression des forces de police ou de gendarmerie.

Vous m'avez également interrogé sur la fidélisation des policiers dans les banlieues sensibles. Des dispositifs existent déjà. Les zones d'exercice sensibles ont été redéfinies, et une prime de fidélisation a été mise en œuvre pour les policiers qui y exercent. Malgré cela, malheureusement, les mouvements de mutation sont les plus forts dans ces zones, même si je suis toujours très impressionné par le nombre de policiers qui font toute leur carrière dans ces commissariats. L'image de commissariats sans policiers d'expérience est donc fautive. L'enjeu est simplement que les mouvements de mutation ne perturbent pas le travail sur le terrain pendant plusieurs mois, le temps que les effectifs reviennent à l'équilibre.

Concernant les recrutements, je peux vous assurer qu'ils sont à l'image de la population, comme je l'ai constaté dans les dernières promotions. C'est notamment le cas des quelque 9 000 emplois qui ont été créés depuis 2013. Les adjoints de sécurité sont aussi une filière permettant une grande diversification des profils d'entrée dans la police. Des études ne manqueront pas de démontrer dans les prochaines années un renouvellement des forces de police et de gendarmerie, de plus en plus de jeunes femmes étant également formées.

Vous avez raison de dire, monsieur Kaltenbach, que les caméras-piéton sont essentielles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle leur nombre sera doublé afin d'équiper toutes les zones de sécurité prioritaires, puis, nous l'espérons, toutes les zones de tension perceptibles le plus rapidement possible. Cela, la police et la gendarmerie le savent.

L'objectif est d'assurer la sécurisation de l'intervention, mais aussi une forme de traçabilité. Ce que demandent aujourd'hui les associations qui défendent le récépissé, c'est une traçabilité. Or je ne vois pas pourquoi la traçabilité ne pourrait pas être assurée par une caméra-piéton dotée d'une fonction d'horodatage – les nouveaux dispositifs disposent de cette fonctionnalité, mais pas les systèmes que nous avons – et de géolocalisation. Un certain nombre de pays européens utilisent déjà ces dispositifs, au bénéfice à la fois de la personne contrôlée et de celle effectuant le contrôle. La bonne nouvelle, c'est que, alors que les policiers et les gendarmes étaient parfois interrogatifs sur cet outil, voire rétifs à son utilisation, car ils pensaient qu'il était destiné à les contrôler, voire à les remettre en cause, ils ont désormais totalement intégré la caméra-piéton comme un progrès permettant de sécuriser leurs interventions. C'est pour eux un point d'appui particulièrement important. Il faut maintenant réussir à convaincre ceux qui, depuis plusieurs mois, ont en tête le récépissé.

Enfin, oui, les forces de l'ordre doivent rendre compte aux élus ; oui, les échanges doivent être réguliers, car les grands-messes servent assez peu. Je pense qu'il nous faut très certainement structurer mieux la relation entre les forces de l'ordre et les élus locaux en la fluidifiant, en privilégiant moins les grands rendez-vous et davantage les réunions de travail. À cette fin, j'ai demandé que des protocoles locaux soient mis en œuvre, notamment avec l'Association des maires de France. Il en existe déjà, mais, à l'évidence, nous devons monter en puissance.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps de répondre à chacun.

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

La réunion est close à 10 h 10.

Mercredi 29 mars 2017

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale – Suite de l'examen du rapport d'information

La commission poursuit l'examen du rapport d'information de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier sur la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes réunis pour la suite de l'examen du rapport d'information de MM. Darnaud, Vandierendonck, Collombat et Mercier sur la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale. Le bilan des travaux de la mission a été présenté lors de notre réunion du 15 mars dernier, au cours de laquelle les rapporteurs ont été invités à affiner certaines de leurs préconisations. MM. Darnaud et Vandierendonck vont à présent nous les présenter.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Comme la commission des lois l'avait proposé, les quatre rapporteurs, sous l'autorité de M. Darnaud, se sont réunis pour ajuster la rédaction de leurs préconisations.

Nous formulons tout d'abord trois préconisations d'ordre général.

La première a été plébiscitée par l'ensemble des collectivités dont nous avons pu rencontrer les représentants. Le Sénat se grandit, si c'est encore possible, en privilégiant la méthode de l'évaluation et en allant sur le terrain. Nous considérons, en toute modestie, que ce travail de quinze mois doit être poursuivi. En effet, d'une part, la réforme est loin d'être définitivement en place dans tous les territoires et, d'autre part, ce travail d'évaluation, ces rencontres avec les élus répondent à leurs attentes. Voilà pourquoi, dans le droit fil du souhait exprimé par le président du Sénat, nous préconisons de poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain des réformes territoriales, de ses difficultés et des solutions qui ont pu être apportées localement.

Nous proposons en deuxième lieu d'assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences. À de multiples reprises, nous avons entendu nos interlocuteurs exprimer un besoin de différenciation territoriale qui pourrait se traduire par un recours accru à l'expérimentation. Aujourd'hui, celle-ci est trop souvent de courte durée et vouée à être aussitôt généralisée ; les collectivités locales souhaitent plutôt des expérimentations de longue durée, destinées à adapter l'application de la loi aux contextes locaux.

Notre troisième préconisation est aussi issue de toutes nos rencontres. Le grand absent des récentes réformes, c'est un projet de loi relatif aux finances des collectivités territoriales, qui nous a été annoncé, mais n'a jamais été déposé et qui porterait sur le financement des dernières réformes. Tous jugent nécessaire un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales qui permette de fixer un cadre de financement pluriannuel des

territoires et de soutenir l'investissement local. Nous reprenons donc cette préconisation à notre compte.

J'en viens à la préconisation que nous formulons à l'égard des régions : il s'agit d'en faire l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports. Le Sénat n'a que partiellement gagné le combat engagé avec le Gouvernement sur cette question. Cette meilleure coordination peut se faire, là encore, partiellement, par la voie de l'expérimentation quand les collectivités concernées sont volontaires, ce qui n'est pas rare. Un travail sur la mobilité professionnelle ne peut par ailleurs se dispenser d'une réflexion sur les transports.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Nous proposons également plusieurs préconisations ayant trait aux intercommunalités.

La première d'entre elles porte sur l'épineux problème de la gouvernance et, plus précisément, sur la capacité d'assurer un lien permanent entre les communes et la gouvernance de l'intercommunalité. Cela provoque une grande anxiété chez nombre d'élus. Quand une intercommunalité regroupe plus de trente communes, il devient en effet compliqué d'entretenir ce lien et de faire en sorte que les maires soient associés à la gouvernance de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Voilà pourquoi nous proposons de généraliser à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif, aujourd'hui spécifique aux métropoles, d'une conférence des maires réunissant régulièrement, sous la présidence du président de l'intercommunalité, l'ensemble des maires de leurs communes membres.

Nous préconisons ensuite de réformer la dotation d'intercommunalité. Nous avons déjà évoqué la question de cette dotation qui contribue à une intégration plus poussée des intercommunalités existantes, notamment par la mutation de certaines communautés d'agglomération en communautés urbaines, voire en métropoles. Notre but est notamment de rééquilibrer les dotations au profit de structures plus rurales, comme les communautés de communes. Nous proposons en conséquence de substituer au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle celle-ci appartient : population, charges de centralité et de ruralité, degré d'intégration.

Notre préconisation suivante nous a, elle aussi, beaucoup mobilisés : il s'agit de conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains. Nous avons encore rappelé cette exigence, voilà quelques semaines, lors de l'examen du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Nous recommandons ensuite de prévoir la faculté, pour les intercommunalités dites « XXL », à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), pour modifier leur périmètre. Cela devra évidemment être assorti de conditions, il faudra pouvoir laisser vivre un temps ces structures. Nous avons néanmoins observé que, dans certains territoires, les préfets n'ont pas toujours suivi le souhait exprimé par une grande majorité des élus ; tel fut notamment le cas en Haute-Garonne. Il ne faut pas rendre ces intercommunalités immuables ;

certaines évolutions, si elles sont encadrées, peuvent s'avérer profitables, voire même nécessaires.

Nous préconisons encore de limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu. Nous regrettons que certaines métropoles, afin d'atteindre le seuil de population requis pour leur formation, soient allées chercher des territoires périurbains et même ruraux relativement éloignés de leur centre. Lors de l'examen, par le Sénat, du dernier texte législatif avant la suspension de nos travaux en séance publique, relatif à l'exercice des compétences « eau et assainissement », certains de nos collègues ont voulu étendre aux communautés d'agglomération le caractère facultatif du transfert de cette compétence par les communes, parce que certaines de ces intercommunalités ne consacrent pas réellement le fait urbain. Une problématique similaire se pose pour certaines métropoles.

Nous souhaitons également que, lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département, un mécanisme de compensation financière soit prévu qui permette au département de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son territoire. Tel est l'état d'esprit qui prévaut entre la métropole de Lyon et le département du Rhône. On observe une forme de captation des ressources au profit des métropoles ; il faut donc prévoir une redistribution de ces ressources vers leur *hinterland* afin d'assurer le développement de ces territoires.

J'en viens à notre préconisation relative aux départements. Dans le prolongement de la réflexion que nous avons eue à l'occasion de l'examen de la loi NOTRe, il nous paraît important de préciser que la solidarité territoriale dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales et des villes petites et moyennes. Cela inclut, bien sûr, l'aide aux communes ou aux intercommunalités ; le soutien aux territoires les plus ruraux est le domaine où le département garde toute sa raison d'être. Même si la région doit, peu à peu, monter en puissance, le département reste un territoire de contractualisation et de péréquation. De par sa proximité, il est l'échelon le mieux à même de faire perdurer cette forme de solidarité territoriale.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Je vais à présent vous présenter nos préconisations relatives à l'administration territoriale de l'État.

Nous recommandons tout d'abord de renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'ingénierie, afin de leur permettre d'exercer effectivement leur rôle indispensable de conseil et d'assistance aux collectivités rurales. Dans le Cantal, par exemple, il n'y a aujourd'hui que 104 fonctionnaires d'État !

Nous préconisons également d'assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites. Le nouveau découpage régional a eu un impact sur les services de l'État et crée pour leur fonctionnement de nouveaux besoins en matière de transports et surtout de moyens de communication. En dépit des affirmations rassurantes, nous constatons qu'il est nécessaire d'accorder la priorité au déploiement d'outils numériques adaptés.

Notre préconisation suivante se conçoit aisément. L'un de nos derniers déplacements nous a conduits à Amiens, ancien chef-lieu de région. Cette ville, certes, bénéficie de l'assurance donnée par le Gouvernement du maintien de certains services de

l'État ; elle a néanmoins des besoins spécifiques pour la nouvelle organisation multi-sites, ne serait-ce que pour conserver son attractivité à l'égard des fonctionnaires. L'attractivité des anciens chefs-lieux régionaux nous paraît par conséquent un impératif d'aménagement du territoire. C'est pourquoi nous recommandons de pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et de prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux.

Enfin, nous préconisons de conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État. Au sein de la nouvelle organisation territoriale, le préfet doit continuer de jouer un rôle indispensable, mais des pans entiers de l'administration – directions générales des finances publiques, agences régionales de santé, rectorats – échappent à son autorité. L'autorité du préfet est également importante pour renforcer la présence d'une ingénierie territoriale au service des nouvelles intercommunalités.

M. Alain Marc. – Pour ce qui est de l'ingénierie territoriale, certains départements, dont l'Aveyron, s'en sont dotés et ont mis leurs services de voirie ou des bâtiments à la disposition des collectivités. D'autres départements suivront certainement cet exemple.

La solidarité territoriale est confiée au département. Néanmoins, se pose un problème de répartition des compétences avec la région, qui est chargée de l'économie. Prenons l'exemple d'une boulangerie dans une petite commune. Le département peut intervenir pour sa pérennisation. En revanche, si cette boulangerie devient semi-industrielle et embauche quelques employés supplémentaires, qui peut intervenir pour aider son développement, le département ou la région ? Un véritable flou existe aujourd'hui en la matière.

Par ailleurs, ce n'est pas forcément en étendant les périmètres et les compétences des intercommunalités et en les mutualisant que l'on économisera beaucoup d'argent. Au contraire, cela coûte très souvent plus cher. Une évaluation permanente de ces regroupements est nécessaire.

Enfin, les préconisations des rapporteurs pourront-elles être traduites dans un texte de loi ou resteront-elles un catalogue de bonnes intentions ? J'espère que le Sénat, après avoir joué son rôle important d'observateur, pourra légiférer.

M. René Vandierendonck, rapporteur. – Nous avons beaucoup insisté pour que les compétences du département ne soient pas limitées au domaine social, et la solidarité territoriale peut être une modalité d'intervention. Nos préconisations incluent d'ailleurs la redynamisation des communes rurales et des villes petites et moyennes.

Ainsi, cette compétence en matière de solidarité territoriale doit permettre au département d'agir dans le cas que vous décrivez du commerce de proximité.

M. Alain Marc. – Mais jusqu'où ? Si ce commerce croît, à partir de quand la région prend-elle le relais ?

M. René Vandierendonck, rapporteur. – S'il s'agit de sauvegarder une activité commerciale dans le cadre d'une revitalisation d'un centre-bourg, la solidarité territoriale

permet d'intervenir, même si cela ne signifie pas pour autant que la région soit incapable d'agir.

Par ailleurs, il est important que le département puisse développer une ingénierie territoriale au service des intercommunalités, car celles-ci mettront un certain temps avant d'avoir les compétences requises. D'ailleurs, les moyens d'intervention des services déconcentrés de l'État doivent être maintenus, pour les mêmes raisons ; l'ingénierie territoriale du département doit fonctionner de concert avec celle de l'État.

M. Jean-Pierre Vial. – J'ai deux questions. La première porte sur le volet social, notamment sur les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Lors de vos déplacements, vous avez pu constater que la communauté de communes du Cœur des Bauges ne voulait pas rejoindre l'agglomération de Chambéry, et réciproquement, mais la loi les a contraintes au rapprochement. Le compromis auquel ces intercommunalités ont abouti est le suivant : l'agglomération prend en charge la gestion du CIAS dans le cadre d'une délégation avec les communes de l'ancienne communauté de communes, tout cela étant défini par des courriers échangés entre les présidents, le préfet en étant informé. Néanmoins, tout le monde tremble à l'idée d'un changement de préfet ! Pourrait-on envisager une consolidation qui permette à la fois de bénéficier de souplesse et de sécuriser le montage ?

Ma seconde question, très concrète, rejoint le sujet de l'économie. On peut faire des lois et prévoir des cadres avec les meilleures intentions, mais la mise en place sur le terrain dépend aussi du pouvoir réglementaire. Ainsi, dans la Chartreuse, il y a beaucoup de communes jumelles situées de part et d'autre de la rivière séparant la Savoie de l'Isère, par exemple, Saint-Pierre-d'Entremont (Isère), qui compte un bureau de tabac, et Saint-Pierre-d'Entremont (Savoie), qui a une boulangerie. Ni l'un, ni l'autre ne peut survivre seul et la logique voudrait qu'ils se marient, mais la frontière départementale semble empêcher un tel rapprochement. On incite donc à l'intercommunalité mais, sur le terrain, on nous renvoie à des questions juridiques complexes. Comment peut-on pousser l'administration à faire preuve de plus de souplesse ?

M. Patrick Masclet. – Les rapporteurs confortent la commune comme circonscription de base, c'est parfait, mais il faudra le répéter souvent, car les communes ont de plus en plus de difficultés à exercer leurs missions, à cause de la cure d'amaigrissement à laquelle elles ont été soumises.

Vous préconisez que les intercommunalités puissent saisir la CDCI, mais il faut aller plus loin, car cette commission n'émet que des avis et, quelquefois, le préfet n'en tient pas compte. Il faudrait réfléchir à transformer cet avis en décision, sous certaines conditions de majorité. En effet, on ne fait jamais le bonheur des gens malgré eux, et certaines intercommunalités, créées sur l'impulsion du préfet, sont bancales.

En ce qui concerne la réforme de la dotation d'intercommunalité, vous mettez certaines situations en évidence, dont une que je connais bien dans le Nord. Dans ce département, la géométrie des intercommunalités, qui se dessinent, quelquefois, au rythme des élections municipales, est variable à cause des dotations de solidarité communautaire très inégales, notamment entre communautés urbaines et rurales. Ainsi, la métropole paupérise, malgré elle, les territoires ruraux. On passe à côté de l'essentiel : la communauté d'agglomération par exemple ne doit pas réunir des territoires discontinus par leur densité de population.

Enfin, en ce qui concerne le rôle du département en matière de solidarité territoriale, je rejoins ce que disait Alain Marc. Des communautés exerçaient cette

compétence et l'ont perdue parce que la région s'en est emparée. Elles doivent alors recourir à des artifices conventionnels pour continuer de le faire. Il conviendrait donc de clarifier cette compétence de solidarité territoriale, qui constitue un facteur central de l'aménagement cohérent du territoire.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Pour répondre à ces différentes interventions, je veux d'abord faire une remarque générale : sur tous les territoires, quel que soit le degré de précision de la loi, les élus doivent se saisir eux-mêmes du texte, et c'est bien ce que l'on a constaté.

En ce qui concerne le volet économique, l'appréciation diffère selon le territoire considéré et selon la volonté des exécutifs régionaux, qui peuvent être volontaristes ou en retrait. On voit mal comment on peut échapper, au moins au début, aux zones grises, même si notre mission a la volonté de préciser ce que ne dit pas expressément la loi, voire de la compléter ou de l'aménager afin de tenir compte de certaines situations de blocage.

Nous appelons donc de nos vœux un assouplissement du recours à l'expérimentation car, si chaque cas particulier n'implique pas un changement de la loi, il est toutefois important que l'on permette aux territoires de résoudre les problèmes particuliers qu'ils rencontrent. Que l'on prenne l'exemple du CIAS ou celui des communes jumelles, on ne peut pas être suspendu à l'avis d'un préfet, qui peut être remplacé ou changer de regard. Les conditions et le contenu de l'expérimentation doivent donc être assouplis.

Nous avons également constaté que, bien que l'on en soit à un stade parfois embryonnaire – la redéfinition des périmètres intercommunaux ne date que de trois mois –, certains problèmes émergent, très différents selon l'endroit et le type de regroupement. L'exemple des communautés de Chambéry et du Cœur des Bauges souligne la différence flagrante entre un territoire de montagne peu peuplé et un territoire urbain aggloméré, lesquels sont confrontés à des enjeux très différents. Le mariage est donc très compliqué.

Dans les cas où les regroupements ont été forcés pour répondre à une logique de seuil ou pour exprimer une volonté d'aller au-delà du texte de la loi en créant des ensembles plus importants, par exemple dans l'Hérault, il faut voir si cela finit par fonctionner ou si les dysfonctionnements constatés sont tels qu'il faut envisager une recombinaison intercommunale, pour mieux coller aux réalités locales, au bassin de vie, et améliorer l'efficacité du regroupement.

J'ajoute que l'on a vu très peu d'intercommunalités interdépartementales ; le département reste une barrière, quoi que l'on en dise. Cela s'explique parfois par la volonté des préfets, dans le cas de déséquilibres démographiques, mais c'est une réalité. Il faudra étudier plus avant ces situations et voir comment elles évoluent.

De manière générale, nous devons étudier la capacité des élus à s'approprier les textes et à définir les responsabilités respectives de chacun : Qui fait quoi ? Qui assume quelle compétence ? À partir de quel seuil ? –, parce que les appréciations des compétences diffèrent fortement d'un exécutif à l'autre.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous propose d'autoriser la publication de ce rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est levée à 14 heures 40.

Mardi 4 avril 2017

- Présidence de M. François-Noël Buffet, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Mission sur le redressement de la justice – Examen du rapport d’information

La commission examine le rapport d’information sur le redressement de la justice.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport d’information du président Philippe Bas sur le redressement de la justice.

M. Philippe Bas, président-rapporteur de la mission. – Cette mission d’information a rassemblé un sénateur de chaque groupe politique. Pour la mener à bien, la commission des lois a reçu les prérogatives d’une commission d’enquête. La mission a entendu près de 300 personnes et effectué 13 déplacements, qui lui ont permis de visiter quinze juridictions, quatre centres pénitentiaires, trois écoles de formation aux métiers de la justice, la plate-forme nationale des interceptions judiciaires et le chantier du futur palais de justice de Paris. Son rapport compte environ 300 pages et présente 127 propositions.

La dimension financière des problématiques de la justice a été très présente dans les travaux de la mission, ainsi que les questions de gestion et d’évaluation.

La justice va mal. Au cours des cinq dernières années, le stock d’affaires en attente d’être jugées a augmenté de plus de 25 % pour les juridictions civiles, certaines atteignant même près de 28 %. En presque dix ans, les délais de jugement sont passés d’environ sept mois à près d’un an pour les tribunaux de grande instance. Or le nombre de magistrats et de greffiers diminue, et les vacances de postes sont devenues endémiques : actuellement, près de 500 postes de magistrats et 900 postes de greffiers ne sont pas pourvus dans les juridictions. M. Urvoas a parlé d’une « clochardisation » de la justice. Il est clair en tout cas que nous sommes proches de l’embolie, sachant que, chaque année, les juridictions sont saisies de plus de 2,7 millions d’affaires civiles et 1,2 million d’affaires pénales nouvelles.

Pour des centaines de milliers de Français chaque année, la justice c’est d’abord les litiges relatifs aux loyers, aux bornages, aux crédits à la consommation, aux saisies sur salaire, aux saisies immobilières, aux servitudes de passage, à l’état civil, au droit du travail, au recouvrement de créances, aux divorces, à la garde des enfants et aux pensions alimentaires. À l’égard de tous ces concitoyens en demande de justice, les tribunaux doivent avant tout répondre à un impératif de service public : qualité, facilité d’accès, simplicité de fonctionnement, rapidité et, bien sûr, effectivité de l’exécution des jugements.

Il suffit d’énoncer toutes ces exigences pour mesurer le chemin qui reste à parcourir pour que la justice réponde pleinement aux attentes des justiciables. En attestent aussi les lenteurs et les dysfonctionnements de l’aide juridictionnelle et l’incroyable complexité du partage des rôles entre le tribunal d’instance et le tribunal de grande instance, qui est à la fois fonction de la somme en jeu et de la spécialité à laquelle l’affaire se rattache. Dans notre pays, le chemin de l’accès au droit demeure trop souvent labyrinthique.

Il ne faut donc pas s'étonner de l'essor fulgurant des sites internet qui proposent une palette de plus en plus large de services permettant à nos concitoyens de traiter leurs litiges, selon un modèle déjà entré dans les mœurs aux États-Unis. De plus en plus de justiciables régleront ainsi leurs différends par référence aux jurisprudences certes, mais en dehors des tribunaux. Acceptable, et même souhaitable à certains égards, cette évolution inéluctable n'est pas sans risques et doit donc être maîtrisée.

La mission d'information croit à la vertu irremplaçable du juge pour rendre une justice impartiale, conforme à la loi et reposant sur une appréciation exacte et individuelle de chaque affaire. Cependant, elle relève que le marché du droit est en pleine expansion et que, sur ce marché, les tribunaux n'ont plus de monopole. C'est une raison supplémentaire d'appeler à des réformes profondes de modernisation de notre institution judiciaire, qui supposent l'engagement des magistrats, des greffiers et des professionnels du droit – au premier rang desquels les avocats.

Quant à la chaîne pénale, elle se caractérise par un phénomène de saturation dont une des manifestations est que 100 000 condamnations à une peine de prison ferme sont en attente d'exécution, dont une grande partie donne lieu à des peines de substitution et une autre, très faible mais difficile à chiffrer, ne donnera jamais lieu au moindre commencement d'exécution. Une autre de ces manifestations est que 70 000 détenus sont enfermés en France alors que la capacité de nos prisons n'est que de 58 000 places.

Surtout, la préoccupation de la prévention de la récidive et, plus généralement, celle de la réinsertion des condamnés demeurent insuffisamment prises en compte par notre système pénitentiaire. On pense à l'entrée en prison, pas aux conditions de la sortie : les modalités de la détention ne sont adaptées ni à la diversité des situations des condamnés et des prévenus, ni à l'exigence d'un suivi individualisé de qualité pour prévenir la récidive.

Les comparaisons internationales font apparaître que la situation française se caractérise par une sous-capacité pénitentiaire. La France dispose de 86 places de prison pour 100 000 habitants, là où l'Allemagne en compte 91 et l'Angleterre 152. Quant aux alternatives à la prison, elles sont également moins développées en France que dans les pays comparables. Si les aménagements de peines sous forme de surveillance électronique ont augmenté de plus de 50 % en 2011, ils sont restés à peu près stationnaires depuis lors. Pour rattraper son retard et créer des conditions de détention et d'application des peines dignes d'un grand pays moderne et mieux prévenir la récidive, la France doit revoir en profondeur ses moyens et ses pratiques.

L'enjeu essentiel du redressement de la justice n'est pas le bouleversement de l'institution judiciaire mais la modernisation de son fonctionnement.

Au cours d'une plongée de neuf mois dans le monde de la justice, jamais ou presque la question du manque d'indépendance n'a spontanément été soulevée, sauf pour ce qui concerne l'achèvement de la révision constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du parquet. L'indépendance est profondément ancrée, non seulement dans notre droit, mais aussi dans la culture et les pratiques des magistrats. Elle est un bien précieux que la justice doit défendre et chérir, dans l'intérêt des justiciables. Solidement établie, elle n'est en rien menacée. Elle n'est d'ailleurs pas un obstacle à la modernisation nécessaire de l'activité juridictionnelle.

La séparation constitutionnelle des juridictions administratives et des juridictions judiciaires, la mission essentielle du Gouvernement, responsable devant le Parlement, pour la bonne administration du service public de la justice, l'unité indissoluble du corps des magistrats, le rôle du garde des sceaux dans la définition de la politique pénale constituent sans doute, avec d'autres questions passionnantes pour les constitutionnalistes, des thématiques de grande portée symbolique et politique. Aucune de ces thématiques n'a cependant le moindre impact sur le traitement des difficultés actuelles du service public de la justice, si l'on se place du point de vue du citoyen en attente de la décision du juge.

C'est pourquoi la mission a concentré ses réflexions et ses propositions sur la question des moyens, de l'organisation et de la gestion des juridictions plutôt que sur la conception de réformes institutionnelles sans portée concrète.

Voilà pour notre diagnostic. Je vais maintenant évoquer nos propositions.

Soucieuse de mieux maîtriser les délais de la justice, la mission estime indispensable de permettre aux juridictions de traiter le flux des affaires nouvelles, civiles et pénales, dans des délais de jugement raisonnables. Cet objectif exige de renforcer les moyens humains des juridictions, mais aussi d'améliorer les outils informatiques pour simplifier et accélérer les procédures. Renforcer les moyens humains des juridictions consiste d'abord à résorber les vacances de postes récurrentes de magistrats et de fonctionnaires. Je pense en particulier à la question des emplois localisés et à l'inexistence de tout référentiel sur le temps de travail de magistrat qu'est censé requérir chaque type de dossier.

Il faudrait aussi alléger la charge des juridictions, qui pèse concrètement sur les magistrats et les greffiers, par la voie de la déjudiciarisation ou de la dépenalisation, ainsi que par l'encouragement des modes alternatifs de règlement des litiges, de nature à limiter le nombre des affaires portées devant la justice, mais également par la voie de la simplification et de la dématérialisation des procédures. L'utilisation des technologies devrait davantage permettre de simplifier le travail des juridictions, sans méconnaître les risques liés plus globalement aux innovations technologiques. La justice est très lente à absorber les moyens numériques offerts par les techniques nouvelles.

Les lois de 2004 et 2009 ont confié au juge de l'application des peines la décision d'incarcération ou non des condamnés, ce qui crée des troubles, tant pour les parties civiles que pour les condamnés eux-mêmes et pour l'opinion publique : on ne peut comprendre qu'un condamné à moins de deux ans d'emprisonnement puisse, dans de nombreux cas, n'être jamais incarcéré. Il ne s'agit pas d'enfermer à tout prix, car la prison peut être l'école de la délinquance et des alternatives existent – bracelet électronique, obligation de traitement, travaux d'intérêt général, etc. –, mais d'éviter de tromper le délinquant, les parties civiles et la société tout entière sur la nature même de la condamnation : nous proposons ainsi que le délai de deux ans soit ramené à un an, et que la sanction prononcée par le tribunal soit bien explicitée dans le jugement.

Puisque l'on ne peut se contenter d'exiger que les peines de prison ferme soient exécutées si les prisons n'en ont pas la capacité, le rapport propose la création, échelonnée dans le temps, de 15 000 places de prison. Nous savons qu'un tel chantier est long, puisque le plan de création de 13 000 places décidé dans la loi de programmation de 2002 ne s'est achevé qu'en 2011. Nous gagnerions donc à réfléchir à une diversification des modes d'accueil des délinquants les moins dangereux, en créant par exemple des établissements aux

normes de sécurité allégées, moins chers et plus rapides à construire que de grands centres pénitentiaires.

En deuxième lieu, la mission estime nécessaire de mieux garantir la qualité des décisions de justice en première instance, d'abord dans l'intérêt des justiciables, qui font appel à la justice pour trancher un litige ou qui attendent d'elle la condamnation des auteurs d'infraction, mais aussi pour limiter le volume des appels et des pourvois en cassation. Il faut pour cela que les magistrats disposent de davantage de temps pour examiner chaque affaire, de façon plus collégiale. La qualité des décisions en appel doit, elle aussi, être améliorée, dans le cadre d'un nouveau modèle de cour d'appel, reposant sur la notion de taille critique, pour permettre une plus grande spécialisation des magistrats : quand une cour d'appel compte une dizaine de magistrats, ceux-ci ne peuvent pas être aussi spécialisés que dans une cour qui en compte une centaine.

À la question des effectifs de magistrats s'ajoute celle du rôle du juge. Ces dernières années, ont successivement vu le jour l'assistant de justice, le greffier assistant de magistrat, le juriste assistant... Nous avons repris cette idée : permettre au juge de se recentrer sur son office, sur le cœur de sa fonction, grâce au développement d'une équipe de collaborateurs autour de lui, doit contribuer à des décisions de meilleure qualité, si le juge peut être déchargé de tâches secondaires, qui seraient effectuées par d'autres, qui pourraient aussi être de jeunes magistrats frais émoulus de l'École nationale de la magistrature, sur des postes dédiés auprès de magistrats plus chevronnés.

La mission s'est également intéressée à la question de l'harmonisation des jurisprudences. C'est en principe le rôle des cours d'appel et de la Cour de cassation, mais leur intervention est bien tardive. Y procéder au sein d'une même juridiction ou entre juridictions dans le ressort d'une même cour d'appel se heurte, nous disent les magistrats, au principe d'indépendance qui les protège. Cette attitude défensive nous semble exagérée, d'autant que les pôles et services n'ont cessé de se développer au sein des juridictions, qu'ils sont coordonnés par un magistrat et qu'un décret de 2016 encadre désormais ces pratiques. Nous proposons en conséquence que l'harmonisation des jurisprudences soit recherchée dans le cadre de ces pôles, sans imposer au juge quelque doctrine que ce soit.

La mission estime par ailleurs que les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires de greffe altèrent la qualité du travail des juridictions. Les juridictions doivent avoir la capacité matérielle de faire face aux besoins de leur fonctionnement courant et bénéficier de bâtiments en bon état. C'est loin d'être partout le cas.

Ce que nous avons vu au tribunal de grande instance de Nancy nous a effrayés. À Lille, le bâtiment est très beau mais, pouvant brûler en vingt minutes, les personnels devront le quitter bientôt. Le tribunal de grande instance de Bordeaux est presque flambant neuf, mais un substitut a failli être écrasé par la chute d'un pan de la charpente dans une salle d'audience. À Bobigny, les familles en attente de jugement sont accoudées aux dossiers d'archives entassés dans les couloirs, et les agents du greffe n'ont plus la place de mettre les pieds sous leur bureau, où d'autres dossiers ont été empilés. Cette situation n'est pas digne. À trop attendre pour investir et entretenir les bâtiments, on augmente le coût des investissements à faire.

Au chapitre des conditions de travail, il faudrait ajouter les moyens informatiques. Le développement des applications nécessaires au bon suivi des instances, en matière pénale comme en matière civile, ainsi que de celles qui permettent à nos concitoyens de déposer

leurs demandes devant les tribunaux de manière dématérialisée, a beaucoup de retard, même si le ministère a déployé en ce sens de réels efforts.

En troisième lieu, il convient de renforcer la proximité de la justice. La réforme de la carte judiciaire menée en 2008 visait à concentrer et mutualiser les moyens, l'enjeu est aujourd'hui celui de la proximité.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un tribunal unique de première instance, mais sans suppression de lieux de justice. Les tribunaux d'instance, juridiquement absorbés par le tribunal de première instance, resteront des lieux de justice. Et pour mettre fin à la difficulté du justiciable de s'y retrouver dans les compétences respectives du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance, les demandes pourront être déposées en n'importe quel lieu de justice du département. Nous proposons en outre que des audiences puissent avoir lieu dans tous les lieux de justice du département, y compris pour les affaires qui ne sont traitées aujourd'hui qu'au siège du tribunal de grande instance. Toutefois, si les pouvoirs publics décidaient d'opérer ces regroupements, sans que les vacances de postes n'aient été résorbées, le risque serait grand de répartir la pénurie : le rapport, prudent, propose de ne déployer cette réforme que progressivement, en résorbant les vacances de postes au fur et à mesure. Nous proposons aussi que les greffiers, qui ne peuvent tous être soumis à de fortes mobilités géographiques, bénéficient de toutes les garanties propres à leur statut.

Nous voulons également, alors que la justice de proximité créée en 2002 a été supprimée, rétablir quelque chose ressemblant aux juges de paix. La conciliation est un moyen d'y parvenir. Les conciliateurs, bénévoles, reçoivent aujourd'hui les particuliers qu'un litige oppose en dehors d'un tribunal, pour 90 % de leur activité, et trouvent une solution dans la moitié des cas environ. Lorsqu'ils échouent, les parties saisissent le tribunal et les juges, n'ayant aucun élément provenant du conciliateur, reprennent le dossier à zéro. Pour développer le règlement en équité des litiges, le rapport propose d'améliorer le statut des conciliateurs – qui n'ont droit qu'à environ 500 euros par an, sans compter les frais kilométriques – et de conforter leur rôle, en les autorisant à présenter une solution au juge. Nous proposons en outre que le nouveau juge du tribunal de première instance chargé des contentieux de proximité exerce ses pouvoirs de conciliation et qu'il puisse être aidé dans cette tâche par des collaborateurs. Il existe par exemple des délégués du procureur : pourquoi n'y aurait-il pas des délégués du juge du tribunal de première instance ?

Si le service public de la justice est gratuit, les avocats sont souvent trop chers pour nos concitoyens. L'accès à l'avocat, pour beaucoup de Français, passe par l'aide juridictionnelle. Or sa situation n'est pas de nature à nous rendre fiers de notre système : ses bénéficiaires sont beaucoup plus nombreux en France qu'en Allemagne ; le montant de la rémunération de l'avocat y est plus faible ; le système de financement du dispositif est chaotique, fait de bric et de broc ; la coordination entre l'aide juridictionnelle et les contrats de protection juridique est mal assurée.

Nous proposons de restaurer un « droit de timbre » – nos avis divergent sur ce point au sein de la mission – et de simplifier l'attribution de cette aide : d'une part, en facilitant la communication au greffe d'éléments de preuve de l'éligibilité au dispositif et, d'autre part, en écartant effectivement les demandes manifestement infondées. C'est une obligation depuis vingt-cinq ans, mais cette disposition est trop délicate pour être vraiment appliquée. Il nous semble que les avocats pourraient eux-mêmes effectuer ce filtrage, à condition bien sûr d'être rémunérés. Nous proposons enfin de prévoir un avantage fiscal pour inciter à la souscription d'un contrat de protection juridique. Un tel dispositif existe dans le

domaine de la santé. Cela permettrait d'économiser les fonds dédiés à l'aide juridictionnelle et de solvabiliser une partie de la profession d'avocat, notamment en région parisienne où ils sont très nombreux.

J'en viens enfin à l'exécution des peines. Notre fréquentation assidue des tribunaux correctionnels et des établissements pénitentiaires nous a convaincus que notre pays se préoccupait davantage de la sanction que de la prévention de la récidive. Il faut certes se préoccuper de la sanction, car la condamnation a bien pour objet de punir, mais les efforts visant à diminuer la récidive sont insuffisants. Nous gagnerions à réduire au maximum les « sorties sèches », en accompagnant mieux les personnes remises en liberté. Un tel objectif suppose aussi de renforcer les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Comment atteindre ces objectifs ?

Toutes ces propositions nécessitent de l'argent, beaucoup sans doute mais pas autant que ce que l'on pourrait craindre. De 2002 à 2017, les crédits du ministère de la justice se sont sensiblement accrus, passant de 4,5 à 8,5 milliards d'euros. Mais si j'examine la progression par périodes de cinq ans, je constate que la progression a été de 37 % de 2002 à 2007 et seulement de 19 % de 2007 à 2012 puis de 15,5 % depuis 2012. Si l'augmentation des moyens n'est pas douteuse, il faut être conscient qu'elle va principalement vers l'administration pénitentiaire et vers des frais de justice accrus par les techniques nouvelles – identification par ADN ou écoutes téléphoniques –, et pas pour le crayon et le papier des greffiers, si bien que les justiciables n'en perçoivent pas les effets.

Ces constats nous ont convaincus de l'importance d'une loi de programmation – quelle que soit la majorité au pouvoir – pour assurer la progression des moyens de la justice, comme entre 2002 et 2007. À défaut, la justice est une variable d'ajustement. Seconde conclusion : la stricte application des règles de gel budgétaire à un ministère comme celui de la justice a des effets désastreux, en matière de désorganisation, sur la gestion des travaux immobiliers par exemple, puisque cela entraîne pénalités, surcoûts et retards, ou encore sur le paiement des prestataires de frais de justice. Moyennant quoi, notre justice « clochardisée » mendie des délais de paiement à ses fournisseurs à longueur d'année, alors que c'est un service public régalién par excellence et une autorité constitutionnelle...

Reprochant au Gouvernement de ne pas assortir ses projets de loi de vraies études d'impact, nous ne pouvions pas ne pas nous astreindre à cet exercice, mais il est très difficile d'évaluer le coût de toutes nos propositions, aussi notre chiffrage est-il très prudent et purement indicatif. Nous avons estimé le coût du plan pluriannuel de création de 15 000 places de prison à 1,8 milliard d'euros, sans compter le fonctionnement afférent. Au total, nous estimons à environ 850 millions en 2022, hors construction des prisons supplémentaires, le coût en année pleine de nos principales propositions.

En contrepartie, le ministère doit se réformer. La Cour des comptes nous a beaucoup renseignés sur la faiblesse des tableaux de bord, des évaluations, des méthodes budgétaires, des outils statistiques des différentes administrations du ministère de la justice. La coordination entre les directions qui font la loi et celles qui gèrent les moyens est insuffisante. C'est pourquoi nous proposons de renforcer le secrétariat général du ministère, ce que l'actuel garde des sceaux a commencé à faire. Il faut en outre que les études d'impact soient sérieuses. Le ministère de la justice doit beaucoup réagir à des émotions de l'opinion publique, si bien que l'on vote des lois sans se préoccuper des dépenses que leur application

va occasionner. On fait souvent l'étude d'impact après avoir voté les textes – et le Conseil constitutionnel ne les vérifie pas, nous le savons, laissant la porte ouverte aux dérives...

Voilà résumées à grands traits les 300 pages du rapport auquel ont abouti les neuf mois de travail de la mission.

M. Jacques Bigot, membre de la mission. – Le travail de la mission est extrêmement complet. Le diagnostic est connu, mais la situation s'aggrave, ce qui peut entraîner des dysfonctionnements internes du système judiciaire. Les fonctionnaires de la justice sont dévoués et passionnés par leur mission, mais beaucoup n'en peuvent plus : les juges des libertés et de la détention travaillent souvent le samedi et le dimanche, les procureurs se plaignent des départs trop rapides des substituts, eux-mêmes las... Tous nous ont dit leur désarroi. Au nom du groupe socialiste et républicain, je peux dire que nous partageons le constat dressé par le rapport.

Il faudrait en effet une loi de programmation pluriannuelle, mais aussi le quinquennat d'un garde des sceaux pour mettre en œuvre toutes ces propositions... Au reste, l'actuel s'y est déjà employé, notamment en renforçant les recrutements de magistrats, ce dont nous nous félicitons. Nous appelons également de nos vœux – depuis longtemps – l'inscription dans la Constitution de l'indépendance du parquet, comme le propose le rapport.

L'essentiel des propositions va dans le bon sens, comme l'effort soutenu de recrutement de magistrats et de personnel des greffes, ou la meilleure prise en compte des possibilités que le numérique et la dématérialisation des procédures peuvent apporter à la justice. Nous avons longuement évoqué avec Mme Taubira, dans le cadre du projet de loi sur la justice du XXI^e siècle, le service d'accueil unique du justiciable : celui-ci ne pourra en effet fonctionner qu'avec une infrastructure informatique opérationnelle, ce qui nécessitera d'importants efforts financiers, humains et techniques. Il y a de gros efforts à faire sur l'informatique.

L'idée d'une équipe de collaborateurs des juges ne peut que nous satisfaire. Partout, les magistrats disent leur satisfaction de bénéficier de l'aide de juristes assistants, voire en réclament davantage. Reste à convaincre les greffiers qu'ils pourraient faire partie de l'équipe du juge : greffier assistant de magistrat, c'est en effet une fonction valorisante.

Rendre l'organisation des juridictions plus opérationnelle est évidemment nécessaire. Modeler la carte des cours d'appel sur celle des grandes régions n'est pas la solution, le rapport le dit bien, même si les cours d'appel sont trop nombreuses. Trouvons une échelle satisfaisante. Pour assurer une meilleure proximité, la création d'un tribunal unique de première instance par département et la possibilité d'avoir des chambres de ce tribunal réparties sur le territoire sont d'autres pistes intéressantes.

Certaines autres propositions ressortissent plutôt de l'organisation propre des juridictions ou de la pratique. Expliquer aux magistrats d'une même juridiction qu'ils pourraient se rencontrer pour harmoniser leur jurisprudence, sans porter atteinte à leur indépendance, c'est en effet une possibilité à exploiter. L'*open data* de la justice, inscrit dans la loi, mais dont la mise en œuvre rapide est douteuse compte tenu de l'équipement informatique du ministère, en est une autre.

Nous exprimons donc notre satisfaction globale sur les orientations du rapport.

Nous verrons si le prochain quinquennat permet de réaliser tout cela. Plutôt que de faillite, comme le garde des sceaux, vous parlez de redressement. Est-ce un redressement judiciaire ? En général, on n'attend pas cinq ans après un redressement pour procéder à une liquidation... Les Français sont attachés à la justice, ce qui suffit à justifier qu'on lui donne plus d'ambition.

Nous avons toutefois quelques points de désaccords. D'abord, sur le financement de l'aide juridictionnelle, véritable « serpent de mer ». Le niveau de ressources qui y donne droit est tombé très bas : elle s'adresse donc à des personnes très peu fortunées, pas même aux classes moyennes inférieures. Recréer une contribution pour l'accès au droit pèsera sur ces personnes ! Notre majorité l'avait supprimée en 2014, nous n'avons pas changé d'avis et ne souhaitons pas multiplier les taxes à l'excès.

Autre point de désaccord : l'exécution des peines. La loi prévoit qu'une peine d'emprisonnement peut ne pas être effectuée. Aurait-il fallu confier au juge de l'application des peines la charge de préciser le niveau de privation de liberté, lorsque la peine infligée en prévoit une ? La peine ne vise pas qu'à sanctionner, elle doit aussi permettre d'éviter la récidive, voire préparer la réinsertion. Or 60 % des personnes condamnées à de très courtes peines d'emprisonnement récidivent... Le sujet de l'exécution des peines mériterait à lui seul une mission d'information spécifique, notamment pour réfléchir au positionnement des tribunaux correctionnels, qui consacrent très peu de temps à l'affaire. Nous n'avons pas de désaccord absolu sur ce point, mais une façon un peu différente d'appréhender les choses.

Enfin, il y a une dernière chose, que nous avons entendue partout sur le terrain et qui pourrait constituer une 128^{ème} proposition du rapport : il faudrait arrêter de voter de nouvelles lois que la justice ne peut absorber !

Nous avons quelques réserves sur l'évaluation qualitative et quantitative des juridictions. Il faudra amener la justice, au sein des conseils de juridiction, des assemblées générales de magistrats, à s'interroger sur l'accueil des justiciables et sur ses relations avec les autres administrations. Il faudra aussi voir la place des chefs de juridiction, sans méconnaître le rôle des directeurs de greffe, et l'indépendance des magistrats. Ces sujets sont complexes, ces propositions sont d'ailleurs prudentes.

Nous ferons sur tous ces sujets une contribution écrite.

M. François Pillet. – Quel travail et quelle ambition ! Je suis admiratif de l'étendue du constat, de la profondeur de l'analyse et de la sagesse des solutions qui en découlent. Et je suis par conséquent frustré de n'avoir ne serait-ce qu'une minute pour commenter chacune des 127 propositions... Mais comme je ne doute pas que nous aurons l'occasion d'y revenir en détail, attendant la suite dans une proposition de loi, je vous donne mon sentiment général.

Nous avons un besoin considérable de magistrats, de compétences, d'expertises. Une bonne justice n'est pas forcément une justice rapide – une petite affaire peut requérir une expertise, une enquête, une comparution personnelle... – et elle est parfois nécessairement chère, car les techniques modernes sont onéreuses. Mieux l'expliquer à nos concitoyens demande assurément de notre part et de la part des médias un surcroît de pédagogie.

Il y a d'autres sources à cette demande croissante de moyens en magistrats : la collégialité d'abord, qui les protège. Or elle a beaucoup diminué ces dernières années.

Ensuite, la qualité de la motivation des décisions de justice, qui ne cessera de progresser du fait des changements psychologiques qu'entraînera le mouvement d'*open data*. En effet, la publication de toutes les décisions de justice poussera les juges, sous la pression des parties, à motiver plus précisément leurs décisions, ce qui leur prendra beaucoup plus de temps.

Enfin, ne négligeons pas l'image que l'institution judiciaire donne d'elle-même. Vous n'avez pas entendu dire au cours de votre mission que le constituant ou le législateur que nous sommes avait été oublieux de l'indépendance de la justice, ce dont je me réjouis. Nous ne sommes toutefois pas les seuls à la protéger, et il est important que les juges eux-mêmes veillent à l'image de leur propre indépendance. Or des dérives récentes ont été observées : il n'est pas sain que des magistrats participent à des manifestations à la suite de faits divers non encore élucidés, ni que des magistrats honoraires – ce qui ne les exonère pas du respect des règles de déontologie – ou en exercice critiquent dans la presse les pratiques de leurs collègues, à la lumière de leur idéologie. Ces pratiques nuisent à l'indépendance de la justice.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits de la mission « Justice ». – Je salue à mon tour le travail colossal du rapporteur, l'ampleur de son analyse et la pertinence de ses propositions. « Clochardisation » : le terme a en effet été repris d'une expression du garde des sceaux lui-même. Il n'y a malheureusement rien de nouveau dans le constat, il faut des effectifs supplémentaires. La commission des finances a d'ailleurs toujours accepté de voter les hausses successives des crédits et des plafonds d'emplois du ministère de la justice.

Je partage le diagnostic sur la nécessaire modernisation de la justice, notamment en moyens informatiques. Réussir le pari de la modernisation imposera également de stabiliser le droit applicable, et de prendre en compte les initiatives locales ainsi que les demandes des usagers et des praticiens de la justice.

Mme Cécile Cukierman, membre de la mission. – Je salue le travail réalisé par tous les membres de cette mission, qui a abouti à 300 pages et 127 propositions. Nous partageons également le constat qui y est dressé. Il est nécessaire et urgent de redresser notre justice, notamment de sanctuariser et de redresser son budget.

En matière d'accès à la justice, les propositions faites vont dans le bon sens, et nous les soutenons sans réserve. S'appuyer sur les technologies numériques, oui, mais faciliter l'accès à la justice ne doit pas conduire à la déshumaniser. Nous avons également toujours défendu une justice plus proche des citoyens, et c'est précisément ce qui nous rend hostiles à la restauration du « droit de timbre » pour l'aide juridictionnelle, qui avait été instauré en 2011 et supprimé en 2014.

Le rapport entend assurer un meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle : qu'est-ce à dire ? Et comment s'y prendre ? Attention aux dérives que ne manquera pas d'entraîner un tel objectif. L'aide juridictionnelle est un moyen précieux pour tous d'accéder à la même justice. Souvenons-nous des propos d'Anatole France : « *La justice est la sanction des injustices établies.* »

Sur l'emprisonnement, nous divergeons totalement. L'introduction de dispositions sécuritaires visant à incarcérer toujours plus ne redressera pas la justice. La nature ayant horreur du vide, créer 15 000 places supplémentaires de prison conduira inévitablement à les pourvoir. L'emprisonnement doit être l'exception, non la règle. Nous gagnerions à lancer un

vaste chantier sur le sens des peines, leur échelle, leur proportionnalité, la décroissance carcérale, mais un quinquennat n’y suffirait sans doute pas... Il n’y a en tout cas pas de fatalité : certains pays européens sont parvenus à faire décroître leur population carcérale !

Réviser la Constitution pour y inscrire l’indépendance du parquet et réformer le Conseil supérieur de la magistrature pour assurer l’indépendance des magistrats et réformer en profondeur notre magistrature est indispensable : nous le disions déjà en juin 2013, lorsque le Sénat s’est prononcé sur le projet de loi constitutionnelle.

Ce rapport a le mérite de poser la question de savoir quel système judiciaire nous voulons, mais nous restons opposés à certaines de ses propositions, qui vont à l’encontre de la conception de la justice que nous avons, et que nous continuerons à défendre.

M. Yves Détraigne. – Je me joins naturellement au concert de félicitations qui accompagnent ce très beau travail.

Ce rapport embrasse de nombreux sujets mais ne prétend pas réinventer l’eau chaude – je reconnais d’ailleurs certaines des propositions que nous avons faites naguère dans de précédents rapports –, ce qui est salutaire. Même si le Sénat sera renouvelé bientôt, il est permis de penser que le flux de rapports sur la justice en sera interrompu, car nous avons avec celui-ci les moyens de passer de la réflexion à l’action. L’état des lieux est largement partagé et les propositions placent notre justice au niveau qui devrait être le sien.

Je pensais toutefois que le redressement de notre justice nécessiterait plus que 850 millions d’euros... J’espère que vous ne vous êtes pas trompés ! Si le chiffre est exact, je ne comprendrais pas qu’après les nombreux rapports sur l’indigence de notre justice, on ne mette pas au travail pour rendre à notre justice sa dignité.

M. Jacques Mézard, membre de la mission. – Ce rapport est en effet une excellente base de travail, qui reprend de nombreux rapports de terrain. Le bilan est établi, et les propositions de bon sens. Cela étant, il faudra pour les concrétiser de l’argent et des réformes plus que de nouvelles lois, ce qui est souvent la quadrature du cercle... Espérons que le futur gouvernement, quel qu’il soit, l’utilisera pour améliorer le fonctionnement de la justice, sans qu’il soit besoin de beaucoup innover dans la législation. Des améliorations du droit sont souhaitables, mais elles requerraient une vision d’ensemble qui a manqué ces dernières années, surtout en matière pénale.

Le statut des magistrats mériterait à lui seul un débat spécifique. Il est nécessaire de faire évoluer leur recrutement, leur formation et de renforcer leur indépendance, qui va de pair avec une certaine neutralité – nul besoin d’y insister.

Créer un tribunal unique de première instance serait une excellente chose. Vous en excluez cependant les compétences des tribunaux de commerce et des conseils de prud’hommes. Une réflexion sur la coordination de toutes les juridictions de ce niveau serait à tout le moins souhaitable.

Le juge d’instance a déjà une mission de conciliation, puisqu’au terme de l’article 829 du code de procédure civile, « *la demande en justice est formée par assignation à fin de conciliation et, à défaut, de jugement* ». Certes, le nombre de dossiers empêche les choses de se dérouler ainsi, d’où la création des conciliateurs qui, au passage, ne concilient pas beaucoup. Vous proposez qu’en cas de désaccord, le conciliateur transmette au juge le

bulletin de non-conciliation : c'est une fausse bonne idée, car la conciliation n'a de sens que par elle-même, les gens s'en détourneront, ou bien le juge d'instance aura naturellement tendance à entériner la solution du conciliateur.

Je diverge également sur la conception de l'appel. La tendance, dans les couloirs de la chancellerie, est de considérer que le juge d'appel ne devrait rejurer qu'en droit. Je ne crois pas qu'il faille resserrer l'entonnoir, car il y a déjà la Cour de cassation. La juridiction d'appel doit conserver une vision globale du litige : c'est une bonne tradition.

Un mot sur l'aide juridictionnelle. On connaît les positions des uns et des autres sur le « droit de timbre ». Faire participer la partie perdante procède d'une bonne intention, mais me semble être un vœu pieux... Clarifier les règles relatives aux contrats de protection juridique est en revanche une bonne chose, car nos concitoyens ont souvent plusieurs contrats dont ils ignorent l'existence. Sophie Joissains et moi-même avons naguère proposé de mettre à contribution les compagnies d'assurance sur ces contrats. Mais leur *lobbying* est puissant...

En matière pénale, tant que l'on ne s'attaquera pas à l'échelle des peines, on ne pourra rien obtenir. Celle-ci est devenue un fatras ! Et la situation s'est aggravée au cours de ces deux derniers quinquennats, au point qu'il n'est pas évident pour les magistrats et les citoyens de s'y retrouver. Cela nécessitera certes une évolution législative.

L'application des peines est le cancer de la justice, c'est exact, et elle lui donne une image très négative. Certains magistrats prononcent des peines d'emprisonnement très élevées pour être certains que la peine trouvera un début d'application ! Ce n'est pas raisonnable et cela n'a plus aucun sens. De plus, dire aux condamnés que ce qu'ils ont fait n'est pas bien ne peut tenir lieu d'alternative aux peines d'emprisonnement... Certaines solutions ont un effet positif indiscutable sur la réinsertion, comme les travaux d'intérêt général.

En matière pénitentiaire, le constat est connu. La situation est véritablement explosive dans certains établissements et la carte est assurément à revoir. Certains établissements spécialisés, en Corse ou en Dordogne, donnent cependant satisfaction.

Je souhaite bien sûr que ce travail soit traduit en actes, pour améliorer le fonctionnement de notre justice.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue à mon tour le remarquable travail de la mission. Je rejoins pour l'essentiel M. Bigot, qui a parlé avec sa sagesse coutumière.

Je partage également le constat de M. Mézard sur les prisons, qui donnent lieu, en cette période électorale, à des batailles de chiffres. Or l'essentiel n'est pas le nombre de places supplémentaires : ce qui compte, c'est, d'une part, d'arrêter d'enfermer les jeunes pour quelques mois, car ils trouvent en prison la confirmation de leur vocation délinquante, et, d'autre part de préparer la réinsertion des détenus par la formation, l'aménagement des peines, l'accompagnement dans l'emploi, le logement, ainsi que l'accompagnement social et psychologique. Tout le monde sait qu'une personne enfermée finit par récidiver ! Promettre la création de places de prison, c'est trop facile, c'est politicien.

Une loi de programmation pluriannuelle s'impose. La France est le 35^{ème} pays de l'OCDE en termes de moyens de la justice. Il est temps de donner un coup de rein décisif. J'avais jadis proposé avec M. Delebarre un « plan Marshall » pour la politique de la ville, ce

qu'il faut aujourd'hui pour la justice. Nos amis de Bercy nous avaient ri au nez, invoquant l'annualité budgétaire ! Il faut au contraire que les candidats à la présidentielle s'engagent à sacrifier une part importante du budget de la justice le temps de leur quinquennat, en dépassant le principe de l'annualité budgétaire.

Mme Cécile Cukierman, membre de la mission. – Je croyais en effet que c'était aux personnes élues, et non à Bercy, de décider...

M. Jean-Pierre Sueur. – L'indépendance du parquet nous vaut de nombreuses remarques de la Cour européenne des droits de l'homme... Tout le monde sait qu'il faut réviser la Constitution pour modifier le rôle du Conseil supérieur de la magistrature, et l'immense majorité des parlementaires y sont disposés. La dignité de la politique exige de trancher une bonne fois pour toutes.

Bref, je me félicite de cet excellent rapport. Il sera donc agrémenté de deux contributions, qui enrichiront le propos.

M. Philippe Bas, président-rapporteur de la mission. – Il y a manifestement entre nous un large accord sur ces questions, de même que nous avons su nous entendre sur la révision constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du parquet. C'est, je crois, la vocation du Sénat que de savoir forger des consensus. Les points de vue divergent peut-être davantage dans le champ de la politique pénale et pénitentiaire, mais nos oppositions ne sont pas insurmontables.

Notre mission visait ce résultat d'entrée de jeu. Elle faisait suite à la visite conjointe d'un tribunal de grande instance et d'un centre pénitentiaire, en région parisienne, que j'avais effectuée avec le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, et j'ai toujours présenté notre mission à nos interlocuteurs comme visant à faire sortir la justice du champ des controverses politiques. Depuis 1981, les sujets soustraits des débats partisans ont été peu nombreux : la défense, la politique étrangère, la dissuasion nucléaire, la politique du renseignement et, plus récemment, la lutte contre le terrorisme... Cette approche pratique et concrète du fonctionnement d'un service public qui reçoit plusieurs millions de demandes nouvelles par an témoigne de la capacité de la représentation nationale à servir l'intérêt général, et je m'en réjouis.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie et vous invite, mes chers collègues, à voter pour autoriser la publication du rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 16 h 40.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES
EN EUROPE ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN**

Mercredi 29 mars 2017

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Examen du projet de rapport

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête tient aujourd'hui sa dernière réunion consacrée à l'examen du rapport de M. François-Noël Buffet.

Conformément à la réglementation en vigueur, vous avez pu consulter le projet de rapport, mis à votre disposition au cours de la semaine qui vient de s'écouler. Plusieurs d'entre vous ont usé de cette faculté.

Notre commission d'enquête a été constituée en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, relatif à la procédure du « droit de tirage », à l'initiative du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés. La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 16 novembre 2016, ses membres ont été désignés le 22 novembre puis la commission d'enquête a été constituée le 29 novembre.

Elle a débuté ses investigations le 3 janvier 2017. Son rythme de travail a donc été relativement intense puisqu'en deux mois, elle a procédé à vingt-deux auditions, dont plusieurs ont fait l'objet d'une captation vidéo et ont été ouvertes à la presse, tandis que trois ont donné lieu à une visioconférence, avec Frontex, Europol et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Au total, elle a entendu trente et une personnalités, dont le précédent ministre de l'intérieur. Je regrette, en revanche, que les ambassadeurs d'Italie et de Grèce en France n'aient pas souhaité répondre à notre invitation de venir nous présenter la situation dans leur pays respectif, pourtant éprouvé par la crise migratoire.

Notre commission d'enquête s'est rendue au siège de l'OFPPRA et à Bruxelles et a effectué cinq déplacements sur différentes frontières, à Strasbourg, à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe, à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, dans les Alpes-Maritimes, ainsi qu'en Bulgarie qui présente la particularité d'être membre de l'Union européenne et candidate à l'adhésion à l'espace Schengen tout en devant assumer la protection de la frontière avec la Turquie, qui est une frontière extérieure de l'Union européenne. Au cours de ces différents déplacements, nous avons rencontré plus d'une centaine de personnes.

Je vous indique qu'en dehors des auditions, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que le rapport n'a pas été publié. Pour le moment, il nous est donc interdit de communiquer sur la réunion d'aujourd'hui et sur le projet de rapport de M. François-Noël Buffet. S'il est adopté, il nous appartiendra de décider si nous voulons que le compte rendu de notre réunion de ce jour figure en annexe. De même, s'il est adopté, il en sera fait dépôt dans la journée dans les conditions fixées par le III du chapitre V de l'Instruction générale du Bureau, modifiée sur ce point en octobre 2016. Désormais, l'ensemble des sénateurs, les groupes politiques et le Gouvernement seront informés, par

courrier électronique, du dépôt du rapport. Cette mesure de publicité fait courir le délai de 24 heures durant lequel il peut être demandé que le Sénat se réunisse en comité secret. Si une telle demande n'est pas formulée à l'issue de ce délai, le rapport peut alors être publié. Une demande de prolongation de ce délai de 24 heures peut aussi être formulée dans la limite de quatre jours.

La conférence de presse au cours de laquelle sera présenté, et donc rendu public, le rapport aura lieu le mardi 4 avril à 9h30.

Notre rapporteur va nous présenter ses conclusions. Vous pourrez ensuite intervenir dans le débat.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ma première partie traite du constat et ma deuxième partie présente les propositions que nous pourrions faire.

L'espace Schengen est un projet européen à la fois ambitieux et pragmatique. Engagée en 1985, la construction de l'espace Schengen, qui visait à concrétiser l'objectif de libre circulation, au cœur du projet européen, a été progressive. En plus de 30 ans, cet espace a connu deux principales évolutions : un élargissement géographique de 5 à 26 membres, dont 22 États membres de l'Union européenne et 4 États associés (Islande et Norvège, Suisse, Lichtenstein). À l'origine de nature purement intergouvernementale, l'acquis de Schengen a été communautarisé par le traité d'Amsterdam en 1997.

Le fonctionnement de l'espace Schengen repose sur deux principes fondamentaux : la suppression des contrôles aux frontières intérieures en vue d'assurer la libre circulation – avec toutefois la possibilité de les rétablir temporairement sous certaines conditions. Ensuite, des mesures dites « compensatoires » ont été instaurées afin de limiter les conséquences de la suppression des contrôles aux frontières intérieures (la politique commune des visas, la surveillance des frontières extérieures, la création de bases de données pour faciliter les échanges d'information, la coopération policière et la coopération avec les pays tiers).

Les crises auxquelles l'espace Schengen a été confronté ont révélé ses failles. Je pense en particulier à la double crise de 2015 liée à l'afflux migratoire et aux attaques terroristes sans précédent sur le sol européen. Jusqu'à présent, la libre circulation avait été privilégiée au détriment de la sécurité. La conséquence de ces deux crises fut le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen sans concertation préalable.

Les réactions en domino de repli sur les frontières nationales (Allemagne puis Autriche, Slovaquie, Hongrie, Suède, Norvège, Danemark) sont le symptôme d'un manque de réactivité de l'Union européenne et d'une certaine défiance entre États membres.

Aujourd'hui, les contrôles aux frontières intérieures, rétablis en France depuis le 13 novembre 2015, sont maintenus dans notre pays jusqu'au 15 juillet 2017 en raison de la menace pour la sécurité intérieure. En Allemagne, ces contrôles s'exercent à la frontière terrestre avec l'Autriche, en Autriche à la frontière terrestre avec la Hongrie et la Slovaquie, au Danemark et dans les ports de Norvège et de Suède, et ce jusqu'au 11 mai 2017, en raison de la persistance de « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen* ».

En dépit de ces faiblesses et des critiques parfois virulentes, « sortir de Schengen » ne serait pas une bonne idée. Les Européens sont très attachés à la liberté de circulation, qui est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Europe (81 % des Européens interrogés, et 80 % des Français, soutiennent la libre circulation des personnes, selon l'Eurobaromètre de l'automne 2016).

L'idée selon laquelle les frontières sont un moyen de protection infaillible est dépassée. Nous l'avons constaté à l'occasion de nos divers déplacements et entretiens. Les contrôles peuvent être nécessaires, mais ne sont pas suffisants. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, nous a dit qu'« *on n'arrête pas les terroristes aux frontières* ». Les faits l'ont démontré.

L'abandon ou le démantèlement de Schengen aurait des coûts administratifs élevés et des incidences économiques très négatives pour certains secteurs, en particulier le tourisme, le transport de marchandises et les travailleurs frontaliers. À Strasbourg et à Menton, nous avons été sensibilisés sur le sujet.

À partir des études de France Stratégie et de RAND Europe, on peut estimer le coût total annuel pour la France à 1,15 milliard, en retenant une hypothèse basse, et à 10 milliards d'ici 2025 en termes d'impact sur les échanges commerciaux.

Le rétablissement des contrôles aux frontières dans notre pays mobilise des moyens importants : ainsi en est-il du redéploiement d'effectifs de la PAF qui a porté le nombre de garde-frontières à 4 300, contre 3 000 en temps normal. De même, le surcoût de la mission immigration-sûreté des douanes est estimé à 25 millions.

D'importantes réformes ont déjà été adoptées pour rééquilibrer le fonctionnement de l'espace Schengen vers davantage de sécurité.

La nécessité de renforcer les frontières extérieures fait aujourd'hui l'unanimité. Lors de nos auditions, personne n'a contesté ce fait. Même si ce fut généralement sous la pression des événements, de nombreuses mesures ont été adoptées depuis fin 2015, le plus souvent grâce à des initiatives franco-allemandes : création des *hotspots*, transformation de Frontex en Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes, révision de l'article 8-2 du code frontières Schengen pour permettre le contrôle systématique des ressortissants de l'Union lors du franchissement des frontières extérieures, adoption de la directive PNR, etc.

Un certain nombre d'autres propositions sont en cours d'examen : création d'un système d'enregistrement des entrées et sorties (EES), d'un système d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS), nouveaux signalements et alertes pour compléter le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et augmenter le recours à la biométrie, etc.

Beaucoup a été fait pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen – plus d'avancées en 2 ans qu'au cours des 10 dernières années – mais ces mesures restent incomplètes et leurs effets prendront du temps, notamment pour la mise en œuvre réelle du PNR. Mais c'est à la faveur des crises que nous avons connues que l'Europe a décidé de réagir et de mettre en œuvre des moyens pour assurer sa sécurité.

L'espace Schengen doit donc être préservé et sa disparition serait illusoire, compte tenu de la volonté des Européens de le maintenir et du coût d'une telle mesure, sans aucun avantage en contrepartie.

J'en viens à mes propositions. À l'issue des travaux, nous avons identifié 32 propositions, classées selon des horizons de court, moyen et long termes, et formulées dans l'objectif d'un retour complet à la libre circulation au sein de l'espace Schengen.

Je vais vous présenter les six principales propositions. Les autres propositions ont essentiellement un caractère technique.

La première concerne le périmètre de l'espace Schengen : malgré les efforts importants observés en Bulgarie pour appliquer l'acquis de Schengen et protéger les frontières extérieures, le contexte n'est pas propice à un nouvel élargissement de cet espace du fait d'une pression migratoire toujours forte en Méditerranée, de la menace terroriste élevée, des mesures de protection qui ne sont pas encore adoptées ou entrées en vigueur comme le système entrée-sortie. Il convient donc d'exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme pour veiller, en priorité, à sa consolidation.

Dans l'immédiat, il serait souhaitable de donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation afin de garantir le bon fonctionnement du futur système entrée-sortie (EES) – conformément à la demande des autorités bulgares.

Ma deuxième proposition concerne l'organisation des garde-frontières : au niveau européen, il faudrait tendre vers la création d'un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens habilités à effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La réserve de réaction rapide de 1 500 garde-frontières et garde-côtes est un premier pas, mais il s'agit uniquement d'un dispositif ponctuel qui permet de répondre à des situations de crise.

Dans l'intervalle, au niveau national, il conviendrait sans doute de fusionner les agents de contrôle de la police aux frontières (PAF) et des douanes en un corps de garde-frontières unique. En dépit des efforts de coordination et des problèmes logistiques et juridiques qui sont en voie d'être résolus – notamment pour permettre l'accès direct des douaniers au fichier des personnes recherchées (FPR) – police aux frontières et douanes continuent de fonctionner selon des logiques différentes : les douanes, à l'inverse de la police, laissent d'abord entrer sur le territoire avant de procéder à un contrôle. En contrôlant sur la frontière, la police évite qu'on y pénètre. Ces deux propositions s'inscrivent dans une logique de long terme.

Ma troisième proposition concerne les *hotspots*. Leur bilan est, dans l'ensemble, plutôt positif car ils permettent d'identifier et d'enregistrer les étrangers entrés sur le territoire de l'espace Schengen. En revanche, la question du retour reste entière. C'est pourquoi il conviendrait de réfléchir à la mise en place de *hotspots* dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen. Cette proposition nécessite un travail important, mais ce n'est pas irréaliste. Elle permettrait d'éviter que des passeurs ne profitent de la situation pour embarquer des réfugiés en mer.

En outre, il conviendrait de dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des *hotspots* externalisés, du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace

Schengen. En effet, le traitement des demandes d'asile dans les *hotspots* extérieurs reviendrait à une extra-territorialisation, ce qui est contraire à la tradition juridique française et risquerait de porter atteinte à l'économie générale du règlement Dublin.

Pour mémoire, cette proposition de *hotspots* extérieurs rejoint l'une des propositions de nos collègues Jean-Yves Leconte et André Reichardt dans une résolution européenne d'avril 2016 sur la réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés.

Mon quatrième point a trait aux contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. En France, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donné lieu à 85 millions de contrôles et à 63 000 décisions de non admission en 2016, contre 15 000 en 2015. Le contrôle des vols intra Schengen permet quotidiennement d'identifier des personnes recherchées ou qui font l'objet d'une « fiche S ». Le contrôle aux frontières est efficace et répond aux exigences du niveau de menace terroriste très élevé en France. Or, le code frontières Schengen ne permet pas le rétablissement des contrôles au-delà de six mois pour un même motif de menace sécuritaire. La période maximale de deux ans ne concerne que les circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement de l'espace Schengen.

Il est donc nécessaire de procéder à une révision du code frontières afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois, et limitée à deux ans, en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Au-delà de deux ans, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen. L'objectif ne doit pas être de prolonger les contrôles indéfiniment, mais d'apporter une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle. Cette proposition rejoint la position des ministres français et allemand de l'intérieur, qui ont appelé, le 20 février 2017 dans une lettre commune, à une telle révision.

Le cinquième point concerne les systèmes d'information. Au-delà du développement de nouveaux systèmes d'information comme l'EES, la priorité doit être donnée à l'interopérabilité des systèmes. Parmi les différents *scenarii* identifiés par la Commission européenne, la création d'une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales doit être développée en priorité. Cette solution permettrait de répondre à la fragmentation actuelle tout en maintenant des niveaux d'accès différenciés selon les services. Une telle évolution serait préférable à l'interconnexion de l'ensemble des fichiers, qui présente des difficultés techniques et juridiques majeures.

Après de longues négociations, la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) a enfin été adoptée en avril 2016. C'est un premier pas, mais l'essentiel reste à faire pour garantir le caractère opérationnel des PNR nationaux et leur application harmonisée. Je vous rappelle la visite que nous avons organisée à Roissy. Il est donc proposé de mettre en place, au niveau de la Commission, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle. Il faut également rendre obligatoire l'extension du PNR aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne, conformément à une demande constante de la France. En outre, nous proposons d'étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar).

Je note quelques signaux encourageants : en France, la loi sur l'économie bleue prévoit un PNR maritime et, en matière ferroviaire, les ministres de l'intérieur français, belge,

néerlandais et britannique ont annoncé leur intention d'étendre le PNR aux Eurostar et Thalys. Mais, pour éviter les failles, un système harmonisé au niveau européen doit être envisagé.

En conclusion, le rééquilibrage entre libre circulation et sécurité au sein de l'espace Schengen est un travail au long cours. Nous regrettons qu'il ait fallu attendre la crise de 2015 pour mettre en œuvre les dispositifs actuels.

Des solutions existent, mais elles nécessitent une volonté politique et le développement de nouvelles technologies (systèmes d'information, contrôles automatisés, contrôles mobiles à l'aide d'outils connectés...). Les moyens de contrôles existent, encore faut-il que les politiques veuillent les mettre en œuvre. Je vous renvoie aux débats au sein du Parlement européen lors des discussions sur le PNR. On nous a d'ailleurs dit que ce PNR ne fonctionnerait pas réellement avant 2022.

Les mutations en cours conduisent à dissocier le contrôle et la frontière et à définir une nouvelle « *souveraineté partagée pour des frontières partagées* », comme l'a dit Yves Bertoncini. Certains pays craignent de perdre une partie de leur souveraineté, mais je reste convaincu que ce n'est pas de moins d'Europe qu'il nous faut mais de plus d'Europe.

M. Didier Marie. – Les travaux de cette commission d'enquête se sont déroulés dans un très bon esprit. Je regrette que le bureau de notre commission ne se soit pas réuni avant la rédaction de ce rapport : cette réunion nous aurait permis de mesurer les convergences, les éventuelles divergences et les possibilités d'amélioration du texte.

Ce rapport rappelle très opportunément que Schengen est un acquis de la construction européenne, qu'il n'est pas le problème mais la solution pour assurer notre protection et gérer la crise migratoire. Nous prenons donc acte de cette affirmation et nous la faisons nôtre. En outre, le rapport souligne la démarche volontariste du Gouvernement depuis janvier 2015 pour retrouver la pleine et entière maîtrise de l'espace Schengen avec le renforcement et la sécurisation des frontières extérieures, l'amélioration des échanges d'informations et la nécessité d'une réponse coordonnée pour le contrôle des flux migratoires. Certaines réformes ont déjà été adoptées en Europe, comme le mécanisme de relocalisation, les contrôles systématiques aux frontières, la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, le lancement du PNR européen et la révision de la directive « armes à feu ». D'autres réformes sont en cours et il faudra veiller à ce qu'elles aboutissent : ainsi en est-il du système européen d'asile, de l'amélioration de l'utilisation du SIS et du EES, du dispositif ETIAS dont les délais de mise en œuvre devront être tenus. Notre futur gouvernement devra y veiller. Enfin, d'autres dispositifs devraient intervenir au second semestre de cette année, comme l'interopérabilité des systèmes d'information et la révision d'Eurodac. Le Gouvernement français a été la plupart du temps à l'origine de ces réformes, soutenu le plus souvent par l'Allemagne, ce qui a permis d'améliorer la situation.

J'en viens aux propositions de notre rapporteur. Nous notons un certain décalage entre le texte du rapport et ses propositions. Certaines sont très techniques, d'autres soulèvent des réserves, voire des oppositions.

Nous partageons l'avis du rapporteur sur le développement au niveau européen d'un dispositif de visa pour l'asile, sur la nécessité d'améliorer la gouvernance, de renforcer la transparence et d'informer les parlements nationaux. Nous souhaitons également la simplification et l'amélioration de la coopération policière. Nous sommes aussi d'accord sur la nécessité de transposer la directive PNR et d'accompagner sa mise en œuvre.

Nous approuvons aussi les propositions techniques permettant d'améliorer la collecte et la circulation des informations, la formation des personnels, l'augmentation des effectifs ainsi que la généralisation des dispositifs PARAFE.

J'en viens aux réserves, voire à l'opposition de notre groupe sur diverses propositions.

Nous ne partageons pas l'idée d'une mise en œuvre de *hotspots* dans les pays hors espace Schengen. Cette externalisation n'est, à nos yeux, pas acceptable pour des raisons juridiques et politiques. Sur le plan juridique, la jurisprudence du Conseil d'État fait une lecture stricte du préambule de la Constitution de 1946 en soulignant que le droit d'asile ne peut être sollicité que sur le territoire de la République et, par extension, sur le territoire européen. D'autre part, de sérieux doutes pourraient être émis quant à la réalité des garanties en matière de libertés et de droits fondamentaux des personnes concernées si ces *hotspots* étaient installés dans des pays tiers ou de transit loin d'être considérés comme des pays sûrs. Nous sommes par ailleurs favorables à la mise en place d'une liste européenne de pays d'origine sûrs. Il serait également difficile de dissocier dans ces *hotspots* extérieurs les réfugiés qui relèvent du droit d'asile des migrants économiques, ce qui pourrait rompre l'accès équitable aux procédures d'asile.

Nous considérons qu'il y a lieu de faire évoluer le code frontières Schengen, mais avec mesure et discernement, en s'appuyant sur la demande de la France et de l'Allemagne qui ont indiqué leur souhait de moduler, après négociation, l'article 25. En revanche, nous ne sommes pas favorables à l'alignement des articles 25 et 29 du code frontières, considérant que les risques et les menaces aux frontières intérieures et extérieures ne sont pas de même nature. De plus, la possibilité de prolonger jusqu'à deux ans les contrôles aux frontières ne doit pas être automatique.

Le rapport mentionne la création d'une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information et des bases de données nationales. Si l'interopérabilité des systèmes européens de fichiers de police est indispensable, elle doit être réservée à la vérification de l'identité déclarée, à la consolidation des données d'identité et permettre de nourrir les bases de données existantes. Rappelons qu'en France, l'interconnexion des fichiers de police n'est pas autorisée. Nous appelons donc à la plus extrême vigilance quant à la création de cette interface si elle devait aboutir à une interconnexion des fichiers de police à l'échelle européenne.

Nous partageons les propositions qui visent à s'assurer de la mise en œuvre effective du PNR aérien, mais nous sommes beaucoup plus réservés sur un PNR spécifique à l'ensemble des transports internationaux car sa mise en œuvre nous semble impossible. Tenons-nous à la déclaration de Paris du 29 août 2015 portant sur la sécurité dans les transports ferroviaires frontaliers qui estime qu'il faut privilégier « le plein usage » des outils de coopération policière et judiciaire déjà existants et l'ensemble des outils et des ressources d'informations disponibles, qu'il faut un meilleur partage des informations et qu'il convient de permettre aux agents habilités des polices ferroviaires de consulter les bases de données pertinentes.

Enfin, nous estimons que certains points auraient mérité d'être développés. Ainsi, il conviendrait d'achever la mise en place du système européen d'asile avec l'adoption de la révision de la directive « accueil » et la transformation des directives « procédures » et « qualifications » en règlements, la transformation de l'EASO en agence dotée de pouvoirs

renforcés. Il faudrait aussi définir de façon précise la procédure permettant de déclencher les mécanismes de solidarité.

Il conviendrait également de réformer le système de Dublin et de mettre en œuvre un mécanisme de solidarité en trois phases : renforcement des mécanismes du système Dublin en vigueur en cas d'afflux normal, mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité en cas d'afflux plus élevé et, en cas de crise exceptionnelle, déclenchement d'un mécanisme spécifique fondé sur la base du volontariat. Cette proposition a été émise par la France.

Nous pensons qu'il est très important d'étendre et de renforcer le Partenariat pour les migrations, notamment en développant les accords de réadmission. Il faut aussi mettre en œuvre le plan Juncker d'investissements extérieurs et augmenter les contributions européennes et nationales à l'aide au développement à destination des pays d'origine et de transit.

Enfin, nous avons tous constaté la grande détresse dans laquelle les migrants se trouvent. Il convient de mieux garantir leur dignité, leur sécurité dans les *hotspots* de Grèce ou d'Italie, mais aussi dans les camps de Calais ou de Grande-Synthe. Il faut renforcer la lutte contre le trafic des migrants, accorder une attention toute particulière à la situation des mineurs isolés et, bien évidemment, veiller à ce que les conditions de vie soient meilleures.

En conclusion, beaucoup a été fait depuis 2015, en particulier à l'initiative de la France. Désormais, ces mesures doivent être consolidées et l'équilibre entre protection, sécurité et préservation de la liberté de circulation garanti.

M. Michel Billout. – Je partage en grande partie ce qui vient d'être dit.

Certes, vous avez respecté scrupuleusement les règles en vigueur pour les commissions d'enquête, mais il faudrait qu'elles évoluent, car il est difficile de rédiger une contribution en quelques heures après la présentation du rapport. Il faudrait que nous disposions du rapport en amont pour avoir le temps d'en prendre connaissance, ce qui nous permettrait d'avoir des échanges fructueux.

Les travaux se sont plutôt bien déroulés.

Certes, il faut préserver Schengen qui ne peut être tenu responsable de la crise migratoire ni des actes terroristes. Ne tombons pas dans le syndrome Trump en érigeant un mur autour de l'espace Schengen. Le Sénat s'est déjà penché sur ces questions : le rapport de MM. Legendre et Gorce nous a éclairés sur la nécessité de développer en Europe une véritable politique migratoire mieux à même de combattre les flux que nous connaissons. Je regrette que les conclusions de ce rapport ne s'en inspirent pas davantage. Par ailleurs, l'attentat de Londres nous rappelle que la plupart des terroristes sont des nationaux vivant dans l'espace Schengen.

Je suis donc un peu surpris par certaines de vos propositions qui ne correspondent pas tout à fait au contenu du rapport, ce qui m'amènera, avec mon collègue Gattolin, qui m'a délégué son vote, à voter contre.

La mission d'information, dont j'étais rapporteur, qui a travaillé sur la problématique de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie a conclu qu'il s'agissait sans doute de la moins mauvaise solution, mais que ce type d'externalisation des migrants ne pouvait devenir la règle. Ces accords ont en effet des conséquences financières importantes,

mais aussi des conséquences politiques qui le sont encore plus et qui peuvent soumettre l'Union européenne à des chantages politiques inacceptables. Ne mettons donc pas le doigt dans cet engrenage.

En outre, les propositions 9 et 10 se contredisent.

Le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures sur une période plus longue n'est pas indispensable. De plus, il est contraire aux règles en vigueur. L'interopérabilité complète des systèmes informatiques est inutile et dangereuse si elle n'est pas encadrée. Or, je doute de notre capacité à y parvenir.

Ma contribution écrite que je vous remettrai cet après-midi sera bien sûr beaucoup plus détaillée.

M. Claude Kern. – Je souhaite rendre hommage au bon déroulement de nos travaux. Comme mes collègues, il me semble essentiel de conserver l'espace et le dispositif Schengen. Certes, beaucoup a été fait depuis 2015, mais il faudra encore du temps pour que tous ces dispositifs, et en particulier le PNR, soient efficaces.

Nous sommes favorables aux 32 propositions, dont certaines ont été portées par le groupe UDI-UC depuis longtemps.

Nous devrions demander à tous les pays de l'espace Schengen de véritablement jouer le jeu. Ainsi, la Grèce devrait mieux contrôler les migrants qui frappent à sa porte.

Comme M. Marie, nous estimons indispensable d'accueillir dignement les migrants qui arrivent en Europe et notamment dans notre pays.

Notre groupe votera en faveur de ce rapport.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est difficile de travailler sur un tel sujet en ne se préoccupant que des éventuelles fuites. Il est vraiment dommage de ne pas pouvoir disposer au préalable du rapport. Ainsi, la proposition 29, qui confond l'Union européenne, le marché unique et le contrôle aux frontières des personnes, risque de décrédibiliser notre rapport alors que nous aurions pu la supprimer si nous avions pu l'étudier un peu plus tôt.

Ces deux dernières années, l'espace Schengen a dû s'adapter à une situation nouvelle à laquelle il n'était pas du tout préparé. En peu de temps, nos pays ont dû apprendre à travailler ensemble sur les questions des frontières et des migrations.

Certes, la sécurité est un axe fort qu'il convient de préserver, mais les attentats commis en France, en Grande-Bretagne et en Belgique l'ont été en grande partie par des nationaux.

Le rapport propose de renforcer Frontex pour mieux contrôler les frontières, mais pourquoi remettre en cause le principe de la responsabilité de chaque État en communautarisant la surveillance des frontières ? Si tel était le cas, les accords de Dublin tomberaient. Le renforcement de la surveillance implique la communautarisation de toutes les politiques d'accueil, en particulier l'asile. Or, le rapport est muet sur ce point.

Les *hotspots* ont été créés en Italie et en Grèce pour enregistrer les arrivées. Avec votre proposition de créer des *hotspots* dans des pays extérieurs à l'espace Schengen, vous

proposez d'enregistrer les départs, et non les arrivées. Les pays méditerranéens, notamment la Turquie et l'Égypte, font face à une immigration qui vient hors de leurs frontières. S'ils ont le sentiment que seule notre sécurité nous importe, comment leur demander de jouer le jeu ? Trouvons les moyens de travailler avec nos voisins et ne les considérons pas comme les exécutants des basses œuvres dont nous ne voulons pas sur nos territoires.

Le rapport fait l'impasse sur la politique de réadmission. La police française ne peut pas lire les passeports allemands. Il est indispensable que tous les États de l'espace Schengen puissent lire les passeports de leurs ressortissants, grâce à la généralisation de PARAFE.

Si d'autres pays veulent rejoindre Schengen, nous devons les accepter, mais la situation géographique de la Bulgarie et de la Roumanie change effectivement la donne compte tenu des difficultés. Si ces pays rejoignaient Schengen, il faudrait néanmoins poursuivre les contrôles de certaines frontières. En revanche, les visas pour l'espace Schengen et ceux pour la Roumanie et la Bulgarie devraient être identiques. Apprenons à travailler ensemble.

Nous ne pourrions interconnecter les fichiers que si l'État de droit est scrupuleusement respecté par tous nos partenaires. Les informations figurant dans nos fichiers ne doivent pas être utilisées à des fins différentes dans certains pays. Or, aujourd'hui, nous avons des difficultés avec certains pays, à commencer par la Hongrie.

Soyons cohérents si nous voulons réformer le code frontières. On ne peut vouloir renforcer les contrôles aux frontières tout en s'effrayant des conséquences économiques. Le principe de la libre circulation serait remis en cause si les deux propositions du rapport étaient mises en œuvre.

Le fichier PNR ne sert à rien si les contrôles d'identité ne sont pas réalisés. Or, à part la France, aucun pays ne vérifie l'identité des passagers aériens. Comment imaginer que demain de tels contrôles soient réalisés dans les trains, dans les cars et pour le covoiturage ? La liberté de circulation n'existerait plus !

Pour l'instant, beaucoup de propositions posent problème.

M. Jean-Pierre Vial. – Merci pour cet excellent rapport que je voterai. Comme lui, je pense que Schengen n'est pas le problème, mais la solution. J'admire la capacité d'anticipation de l'Europe lorsqu'elle a mis en place Schengen. En revanche, on ne peut en dire autant de Dublin, qui a dû être revu à plusieurs reprises.

Je doute qu'il faille plus d'Europe. Si l'on développe Schengen, les pays européens perdront leur pouvoir régalien dans le domaine de la surveillance de leurs frontières. M. Le Roux n'a pas vraiment répondu à nos questions lorsque nous avons évoqué Frontex qui doit se substituer à notre marine et à nos garde-côtes. L'Europe serait plus forte si elle utilisait les capacités de surveillance de chaque État. C'est d'ailleurs ce que nous a dit l'ambassadeur d'Espagne dont le pays ne connaît pas de difficulté migratoire majeure.

Lorsque nous avons rencontré le directeur de l'OFPPRA, il nous a dit son souhait de la création d'une agence européenne. Lorsque tel sera le cas, les États perdront le contrôle de leurs politiques nationales en ce domaine. Alors, plus d'Europe, mais à condition que les politiques régaliennes de chaque État soient renforcées.

Je suis réservé sur des *hotspots* à l'extérieur de l'espace Schengen. Aujourd'hui, nous ne savons pas si M. Erdogan va continuer à appliquer l'accord conclu avec l'Europe. Peut-on imaginer des *hotspots* en Libye ? Ne sommes-nous pas hypocrites ? Alors que nous savons parfaitement ce qui se passe sur les côtes de ce pays, nous laissons les migrants prendre la mer avant de leur venir en aide. L'Europe devrait développer son aide au développement et à la réinstallation.

M. René Danesi. – Je me joins aux précédentes félicitations pour ce rapport complet. L'espace Schengen doit être maintenu, mais régulièrement réformé pour des raisons politiques mais aussi technologiques. Cet espace doit être le plus efficace possible.

Élu d'une zone frontalière, à 20 km de la Suisse et à 20 km de l'Allemagne, je me souviens qu'il était difficile de franchir les frontières lorsque j'étais jeune. À une époque, les douaniers suisses vérifiaient le niveau d'essence de chaque voiture alsacienne qui franchissait leur frontière, à l'aller et au retour.

Comme notre rapporteur, j'estime nécessaire le rééquilibrage entre la libre circulation et la sécurité, qui est la raison d'être de Schengen en ces temps difficiles.

Vous dites qu'il faut exclure tout élargissement de Schengen à court terme. Mais il faut l'écarter jusqu'à temps que cette maison soit consolidée, ce qui peut prendre de nombreuses années. Je ne suis pas convaincu que les petits pays qui pourraient nous rejoindre, notamment les États balkaniques, soient les mieux outillés pour assurer la sécurité extérieure de l'espace Schengen. D'ailleurs, ne faudrait-il pas envisager d'exclure les éventuels mauvais élèves ? Nous déléguons en effet un pouvoir régalien aux pays qui assurent les contrôles à l'extérieur. Si l'un d'entre eux ne fait pas usage de ce pouvoir, il faut le sanctionner en l'excluant de l'espace Schengen.

La création d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes européen ne pourra intervenir qu'à long terme.

Réfléchir à la création de *hotspots* ? Je préférerais que l'on demande la mise en place de ces centres dans les meilleurs délais. Poursuivre la réflexion équivaut à ne rien demander. La Libye a été transformée en champs de ruines : comment imaginer qu'on puisse y installer des *hotspots* alors que l'État y a disparu et que les trafics en tous genres y prolifèrent ? Pourtant, nous n'hésitons pas à intervenir lorsque nous y trouvons notre compte...

M. Philippe Kaltenbach. – Félicitation à ceux qui ont rédigé ce rapport.

Lorsque Les Républicains ont demandé la création de cette commission d'enquête, je craignais que son objet ne soit de conclure au rétablissement des frontières dans le contexte électoral que nous connaissons. Je suis heureux de lire dans ce rapport que la liberté de circulation est au cœur de la construction européenne, que Schengen est un acquis précieux et qu'il ne faut pas envisager de sortie mais des réformes. Je remercie notre rapporteur d'avoir noté tous les efforts effectués par le Gouvernement depuis deux ans pour réformer Schengen et apporter des solutions concrètes à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme.

Nous n'avons, en revanche, pas eu suffisamment de temps pour examiner chacune de vos propositions dont certaines mériteraient d'être précisées ou retravaillées. Si j'approuve

le renforcement de PARAFE, le visa asile, les garde-frontières européens, je m'interroge sur la proposition 9. On ne peut proposer de poursuivre la réflexion : cela affaiblit notre rôle ! Comment demander à la Libye d'installer des *hotspots* et aux migrants qui ne sont pas encore arrivés en Europe de demander l'asile ? Cela pose un problème constitutionnel ! Cette proposition ne me semble pas réalisable et il conviendrait de la supprimer.

Notre rapporteur propose d'adapter les moyens humains pour mieux contrôler et surveiller les frontières, mais il ne chiffre pas les besoins. Certains candidats à l'élection présidentielle proposent de supprimer des postes de fonctionnaires. Ici, il est question d'en créer, mais combien ? 5 000 ?

Ce rapport fait un peu l'impasse sur Dublin et sur les processus de réadmission. Notre rapporteur estime-t-il que ses propositions sont amendables ou ne veut-il rien changer ?

M. Jacques Legendre. – J'approuverai cet excellent rapport.

Nous devons sauver la zone Schengen qui est menacée par la crise migratoire. Mais nous devons aussi rappeler que ceux qui exploitent la détresse de malheureux migrants sont des maffieux. Lors des travaux que j'ai menés avec M. Billout et avec M. Gorce, j'ai été frappé par l'importance des sommes en cause et des mafias. Il conviendrait de créer des services de police offensifs à l'égard de ces groupes. Parfois, des États utilisent ces problèmes migratoires pour faire pression sur d'autres États.

Je tiens aussi à dénoncer sur nos frontières des zones de non droit et d'États effondrés. Certains pays sont sûrs, d'autres le sont moins, mais nous sommes obligés de discuter avec eux. Et puis, il y a la Libye d'où partent de nombreux réfugiés. Installer des *hotspots* en Libye ? Mais dans quelles conditions ? Lorsque les navires de guerre sauvent des réfugiés, ils ne peuvent les ramener qu'en Europe : ils font donc une part du travail des organisations maffieuses qui ont mis ces malheureux migrants sur des bateaux. Ce détournement n'est pas acceptable, d'autant qu'il conforte les mafias. Il nous faudrait discuter de cette affaire à l'ONU pour savoir que faire de ces réfugiés et s'il est possible d'instaurer des camps en Libye pour faire le tri entre les migrants que l'Europe doit accueillir et ceux qui doivent repartir dans leur pays d'origine. Comment sortir de cette situation absurde qui nous rend complice de ces mafias ?

M. Yannick Vaugrenard. – Merci pour ce rapport.

Dans nos échanges, nous avons abordé les questions de sécurité, mais aussi celles qui ont trait à l'humanitaire. Il serait dommage que le rapport n'en dise rien. Quel rôle l'Europe doit-elle avoir par rapport à ces nouvelles migrations qui tiennent aux guerres, mais aussi à des questions économiques et, bientôt, environnementales. La sécurité de l'Europe est nécessaire, mais elle ne doit pas perdre de vue son humanité.

Dans votre conclusion, vous disiez, Monsieur le Rapporteur, qu'il ne fallait pas moins d'Europe mais plus d'Europe ; j'ajouterais mieux d'Europe. Soyons ambitieux, mais aussi prudents et pragmatiques.

M. André Gattolin. – Je tiens aussi à souligner la qualité du travail réalisé. En revanche, je m'élève contre la procédure en vigueur pour les commissions d'enquête qui infantilise les parlementaires. En une heure, impossible de prendre connaissance d'un rapport

aussi important et touffu, d'autant que le bureau de la commission ne s'est pas réuni pour présenter les grandes lignes du rapport.

Je suis un fédéraliste européen convaincu et je suis conscient des problèmes de sécurité : je suis donc favorable au renforcement des frontières de l'espace Schengen. Dans toute maison, il faut surveiller les portes et les fenêtres. La création de Frontex, de garde-côtes et de garde-frontières communs vont dans le bon sens et évitent aux États les plus fragiles d'assumer seuls la régulation et l'entrée des migrants. En revanche, vous proposez ceinture et bretelle : ceinture européenne avec le renforcement des systèmes de contrôles à l'entrée aux frontières de l'Union, mais aussi bretelles nationales avec le prolongement jusqu'à deux ans des mesures de sécurité aux frontières. Certes, Schengen prévoyait cette possibilité en cas d'événements graves, mais nous entrons ici dans un système permanent avec le rétablissement des frontières, notamment avec l'utilisation du système PNR pour les vols intra-européens.

De même, que penser de la proposition 28 qui prévoit d'étendre le PNR aux voyages maritimes, ferroviaires et par autocar ? En outre, si ces contrôles sont établis, les passeurs passeront par voitures ou par vélos. Nous avons eu le cas de milliers de migrants qui, avec la bienveillance des autorités russes, ont traversé la frontière norvégienne à vélo, puisque ce cas n'était pas prévu dans la législation de ce pays.

Il nous faut aussi chiffrer le coût du renforcement des moyens. Que penser en effet de la proposition 12 qui prévoit la généralisation des systèmes biométriques de reconnaissance faciale ? En outre, ce n'est pas aux frontières que l'on arrête les terroristes, mais grâce à un travail de terrain au quotidien. Je crois à la coopération policière. L'utilisation généralisée de tous les fichiers ne va pas dans le bon sens.

La création de garde-côtes et de garde-frontières européens impliquent une perte de souveraineté des États. Ensuite, il faudra créer un corps de police volant, une sorte de FBI à l'européenne.

Si l'on soumet les ressortissants de l'Union européenne au système entrée-sortie, il deviendra impossible de voyager. Nous reprochons aux Britanniques de quitter l'Union européenne car ils sont opposés à la liberté de circulation des personnes, mais nous sommes en train de la limiter considérablement. Va-t-on mettre des portiques aux sommets des Alpes ? De quelle Europe voulons-nous ?

Je voterai contre ce rapport.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je veux tout d'abord rappeler l'objet de cette commission d'enquête. Elle n'avait pas pour but de définir la politique migratoire de l'Union européenne, mais de travailler sur le maintien de la circulation des membres de l'espace Schengen tout en assurant leur sécurité.

Nous avons demandé par écrit à M. Sapin, ministre de l'économie, le coût des moyens humains pour renforcer l'espace Schengen. Il ne nous a pas répondu : il semble qu'il n'existe pas d'évaluation à ce jour.

Pour ce qui est de l'interopérabilité, nous sommes dans une logique d'interface et non d'interconnexion des fichiers. Certaines informations pourront donc être consultées sans pour autant que toutes les autorités aient accès à l'ensemble des données des fichiers.

L'idée d'avoir un PNR maritime et pour d'autres moyens de transports a été émise à l'occasion de plusieurs auditions et le Gouvernement français s'est engagé sur ce point, avec le texte sur l'économie bleue.

MM. Leconte et Reichardt sont à l'origine d'une résolution européenne qui aborde la question des *hotspots*. M. Pascal Brice, auditionné sur le sujet, estime que cette solution est envisageable, sous réserve de résoudre le problème juridique relatif aux demandes d'asile. Bien évidemment, il n'est pas question d'installer des *hotspots* en Libye. Notre rapport propose de poursuivre la réflexion pour que cette solution soit réalisable.

Enfin, plusieurs d'entre vous ont critiqué ma proposition de modifier le code frontières Schengen pour permettre les contrôles aux frontières intérieures. Le délai de deux ans répond à l'idée qu'il faut fixer une durée maximale afin d'instaurer une sorte de garde-fou, alors qu'aujourd'hui il n'y a aucune date butoir. En outre, il est proposé d'évaluer la demande et non pas seulement de la motiver.

Bien sûr, je suis favorable à l'aide au développement et aux accords de réadmission, mais cela relève plus de la politique migratoire que de l'espace Schengen, d'autant plus que nous ne sommes pas là pour réécrire des rapports qui ont déjà été publiés ; je pense en particulier à celui de MM. Billout et Legendre sur l'accord Union européenne-Turquie et à celui de MM. Legendre et Gorce qui aborde les problématiques migratoires. Enfin, la commission des affaires sociales est en train de rédiger un rapport sur les mineurs étrangers isolés. Notre but était plutôt d'aborder la question de la sécurité et de la libre circulation dans l'espace Schengen.

Mes 32 propositions sont de valeur inégale, car certaines sont très techniques et d'autres plus « politiques », mais elles reprennent pour l'essentiel les conclusions de nos auditions. Je vous renvoie notamment à l'audition de M. Skuli, directeur de la PAF, mais aussi aux réunions que nous avons eues à Bruxelles, en Bulgarie et à Roissy. Les praticiens nous ont assuré qu'ils avaient besoin d'évolutions et d'un meilleur contrôle pour assurer la liberté de circulation. Il n'est pas question de plus contrôler, mais de faire vivre l'espace Schengen pour qu'il ne s'effondre pas. J'ai dit que la lutte contre le terrorisme n'est pas uniquement liée au contrôle des frontières, mais la liberté de circulation dans un espace sécurisé impose des moyens nouveaux dont nous ne disposons pas encore.

M. Jean-Claude Requier, président. – Voulez-vous modifier le rapport sur des points précis ou préférez-vous rédiger des contributions qui seront annexées au rapport ?

M. Didier Marie. – L'intervention du rapporteur atteste qu'il n'est pas disposé à modifier les questions qui posent problème. Nous déposerons donc une contribution.

M. Jean-Claude Requier, président. – Chaque groupe pourra donc déposer une contribution, aujourd'hui même.

M. Didier Marie. – Le groupe socialiste et républicain prend acte que le rapport réaffirme que Schengen est un acquis de la construction européenne et que la liberté de circulation est une liberté fondamentale. Schengen est une solution et non un problème.

Nous prenons acte aussi que le rapport souligne les progrès considérables effectués depuis 2015, sous l'impulsion en particulier du Gouvernement français. Mais nous

prenons également acte de désaccords sur les *hotspots* extérieurs et sur la révision du code frontières, même si notre rapporteur nous a rassurés sur ce point.

Nous nous abstiendrons donc sur ce rapport.

M. Jean-Claude Requier, président. – Êtes-vous d'accord pour intégrer le compte rendu de cette réunion au rapport ? (*Approbation*) Nous allons passer au vote sur ce rapport.

Le rapport est adopté.

La réunion est close à 11h30.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SITUATION DE LA PSYCHIATRIE DES MINEURS EN FRANCE

Vendredi 24 février 2017

- Présidence de M. Yves Daudigny, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition des docteurs Charly Carayon, psychiatre - chef de Pôle : Psychiatrie
Enfant et Adolescent au centre hospitalier Alès – Cévennes, Thierry Fouque,
psychiatre - chef du service Enfant et Adolescent au CHU de Nîmes, et
Emmanuel Lafay, psychiatre - chef de pôle du 30i03 au mas Careiron à Uzès**

M. Yves Daudigny, président. – Nous accueillons MM. Charly Carayon, psychiatre, chef de pôle Psychiatrie enfant et adolescent au centre hospitalier d'Alès, Thierry Fouque, psychiatre, chef du service Enfant et adolescent au CHU de Nîmes, et Emmanuel Lafay, psychiatre, chef de pôle du 30i03 au mas Careiron à Uzès. Ils travaillent en réseau et vont nous en dire plus sur cet aspect de leur pratique.

Dr Charly Carayon, chef de pôle Psychiatrie enfant et adolescent au centre hospitalier d'Alès. – Nous avons le souci de faire vivre ces communautés psychiatriques de territoire (CPT) que la loi prescrit dans le cadre des Groupements hospitaliers de territoire (GHT). Mais nous les avons mis en place bien avant ! La chef de service qui m'a précédé avait proposé à Thierry Fouque de créer un interpole de pédopsychiatrie dans le Gard. Nous nous sommes inscrits depuis très longtemps dans cette politique de soins concertée en partenariat avec l'Éducation nationale, l'Aide sociale à l'enfance (ASE), le secteur médico-social, les associations culturelles, sportives, familiales. Faire de la pédopsychiatrie, c'est travailler avec les autres.

Les difficultés tiennent essentiellement à la pénurie médicale : les demandes de consultations s'accumulent, la file active augmente de façon exponentielle, alors que les moyens demeurent identiques ou diminuent...

Il faut former des pédopsychiatres en quantité suffisante : à Alès, sur cinq postes dans le passé, il n'en reste que deux. La pérennité de nos structures est menacée faute de médecins pour les encadrer. Je pense à La Rose verte, créée par le docteur Marie Allione. Un film y a été tourné, qui montre tout l'engagement des soignants auprès des jeunes autistes et des enfants affectés par des troubles graves de la relation. Nous sommes passionnés par notre métier, ce que parents et enfants sentent et apprécient, mais ce patrimoine est en danger.

Je veux insister aussi sur la qualité de la formation à dispenser, dans une discipline qui emprunte à de nombreux champs, médecine, biologie, mais aussi anthropologie, sociologie, linguistique, littérature, arts, poésie... Tout nous concerne car nous sommes confrontés à la complexité de la vie et les futurs médecins doivent y être préparés.

Les parents sont inquiets des évolutions, les professionnels le sont aussi.

Dr Thierry Fouque, chef du service enfant et adolescent au CHU de Nîmes. – Vous connaissez la situation de la discipline. S'y ajoute, pour nous, la situation locale.

La population est largement composée de familles pauvres. Et nous sommes peu armés face à la pression économique qui pèse sur nos établissements. Ce sont de tout petits services, l'activité essentiellement ambulatoire est peu rentable, la consultation dure longtemps, les zones que nous couvrons sont vastes. Il faut deux heures de route, aller et retour, pour rencontrer un seul enfant. On nous dira « vous ne faites pas grand-chose ! », alors qu'en parcourant tous ces kilomètres pour voir l'enfant, nous faisons beaucoup, au contraire.

Nous sommes en souffrance, les moyens humains reculent, les budgets aussi, tandis que l'offre libérale est quasi inexistante : seulement deux pédopsychiatres inscrits dans le Gard – et l'un d'eux prenant bientôt sa retraite, il n'accepte pas de nouveaux patients. Le centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) est la seule structure de prise en charge, pourtant il perd une infirmière, puis une éducatrice,...

Ensemble, nous serons plus forts : voilà ce qui nous a poussés à adopter une vision plus territoriale, à partager une unité hospitalière pour les adolescents dans le département et une unité de trois lits à Uzès. Nous nous efforçons de penser ensemble un parcours de soins pour les adolescents et les tout petits. Nous sommes persuadés que nous devons partager la prise en charge avec les autres intervenants du secteur médico-social. Cela pose parfois des problèmes, y compris budgétaires, par exemple quand un enfant placé en institut médico-éducatif fréquente notre centre, car pour les journées que le jeune patient passe au centre, l'IME, lui, est privé de rémunération. Et qui doit payer le transport ? Nous obtenons peu de reconnaissance de nos établissements, mais plus, heureusement, de nos partenaires et des familles.

Dr Charly Carayon. – C'est aussi pour cela que l'idée d'un pôle pédopsychiatrique nous a séduits, pour défendre les intérêts de la filière, donc de nos patients. C'est ce que nous recherchons dans un interpôle, ou une CPT infanto-juvénile : se sentir soutenus, par les établissements, l'ARS. Notre association médicale infanto-juvénile du Languedoc-Roussillon envisage de s'allier avec celle de Toulouse.

Dr Thierry Fouque. – Oui car nos difficultés sont les mêmes qu'ailleurs, bien sûr. Notre association départementale a fait un état des lieux de l'offre de soins pédopsychiatriques dans le département, à la demande de l'ARS. Nous pourrions vous transmettre ce document. Une journée de formation a été organisée sur le thème des partenariats.

Dr Emmanuel Lafay, chef de pôle du 30i03 au mas Careiron à Uzès. – J'ai pris mes fonctions il y a un an et demi, dans un secteur très vaste (il me faut deux heures pour le traverser), avec peu de médecins et donc une couverture parcellaire. Cette semaine encore, pour deux adolescents qui ont connu un pic d'agitation, j'ai dû gérer la crise au téléphone... Le travail en réseau est indispensable. D'autant que le temps psychique de l'enfant doit être préservé, respecté, il n'est pas le temps institutionnel, ni celui de la famille, ni celui de la justice, ni de l'école, ni de l'ASE... ni celui de l'hôpital, hélas, désormais. Dans le passé, on « observait » les enfants, on leur portait attention ; aujourd'hui, on les « évalue ».

Il y a vingt ans, nous pouvions assurer un suivi régulier et voir les familles au moins toutes les six semaines environ. À présent, nous sommes dépassés par le nombre des demandes. Dans mon petit centre, avec un ETP médical de 0,4, il y a eu cette semaine 38 demandes nouvelles. L'attente atteint à Beaucaire, hors urgence, pas moins d'une année, et de deux années pour voir le psychologue du centre médico-psychologique (CMP).

Nous n'avons pas affaire à une population qui se déplace à Nîmes ou ailleurs pour trouver un praticien. Nous pratiquons dès lors, en quelque sorte, une médecine de guerre : sur les 38 cas nouveaux, je traite les trois plus urgents, comme les adolescents suicidaires. Il ne nous est plus possible de prévenir la dégradation d'autres situations.

La justice ou l'école, lorsqu'elles sont dépassées, s'adressent aussi à nous. Le bon accueil des familles, qui exige une certaine tranquillité, est menacé par cet emballement récurrent. Les nouveaux infirmiers sont pleins de bonne volonté mais ils n'ont pas de formation pédopsychiatrique. Nous devons donc gérer à la fois la formation, la gestion des urgences et la pénurie de professionnels. En outre, le travail de réseau prend du temps, n'est pas valorisé – ce qui se passe en amont de la consultation n'existe pas ! Or, en cas d'ordonnance de placement, l'admission de l'enfant prendra deux heures. Le jeune est souvent jeté à l'hôpital sans vêtements de rechange, sans numéro de téléphone... C'est notre quotidien. L'unité hospitalière est ouverte du lundi au vendredi, mais pour un petit garçon placé par la juge, il a fallu laisser le centre ouvert et les équipes se sont relayées durant le week-end. « Ce n'est pas mon problème » a répondu la magistrate. Cela n'aurait pas dû être le nôtre non plus s'il avait été traité en amont mais à l'école, à l'ASE, les postes de médecins ont disparu.

M. Yves Daudigny, président. – Le tableau est assez noir.

Dr Charly Carayon. – L'hospitalisation de jeunes de douze ou treize ans dans des services pour adultes – parce que nous n'avons pas de structures appropriées – impose de les placer dans des chambres isolées, pour les protéger. Tout cela a un coût !

M. Yves Daudigny, président. – Ils sont donc accueillis à l'hôpital ?

Dr Charly Carayon. – Oui. Nous recevons aussi des jeunes errants, de plus en plus nombreux, avec des problèmes de toxicomanie, de prostitution.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Votre témoignage est d'autant plus précieux qu'il concerne un territoire plutôt rural et nous avons entendu des médecins en milieu urbain jusqu'ici. Notre mission veut livrer des préconisations concrètes. Les CPT prévues par la loi apportent-elles des éléments positifs ? Vous êtes soumis au GHT : avez-vous une dérogation comme groupement psychiatrique ou appartenez-vous au droit commun ? Et vous qui vivez au quotidien dans un tel réseau, pouvez-vous nous parler de l'articulation entre le sanitaire, le médico-social, l'éducation nationale, la justice ? Y a-t-il une maison de l'adolescent dans votre département ? Si oui, comment fonctionne-t-elle ? Et à quoi bon un dépistage précoce s'il n'y a pas une prise en charge précoce ?

Dr Charly Carayon. – La communauté psychiatrique de territoire est en voie de constitution. L'actuelle présidente de la CME de l'hôpital d'Uzès en serait la présidente.

Dr Thierry Fouque. – La réunion constitutive du GHT psychiatrique s'est tenue ce matin. Nous sommes encore loin d'une communauté psychiatrique de territoire.

Mais une communauté adultes-enfants risque d'être juste une instance de plus, trop vaste pour travailler efficacement. Nous avons besoin d'une structure plus resserrée.

Dans les centres hospitaliers généraux, la pédopsychiatrie est un peu la dernière roue du carrosse. Il y a une inertie. Les associations concernées ou le secteur médico-social sont bien plus réactifs.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vos décisionnaires se rendent-ils compte du coût de la non prise en charge de nombreux enfants ?

Dr Thierry Fouque. – On nous répond cyniquement que c'est pour le bien des enfants et le nôtre, que ce serait inhumain de ne pas les prendre en consultation...

Mais combien de temps doit durer la consultation ? Quand je me rends dans une école, j'y reste une heure et demie. Faut-il que je n'y aille plus pour faire du chiffre ? En plus, notre activité n'est pas tellement valorisée : une partie du travail, par exemple appeler l'école ou l'orthophoniste, ne se voit pas.

Nous n'avons pas les mêmes objectifs. Pour l'hôpital, l'important est d'afficher un équilibre budgétaire ou de montrer que l'activité augmente. Nous, notre souci, c'est de soigner. Ça me désole qu'il faille attendre quatre ou cinq mois pour avoir une consultation avec moi.

M. Yves Daudigny, président. – Quel rôle les paramédicaux et les psychologues peuvent-ils jouer face à la pénurie de médecins ?

Dr Charly Carayon. – Nous avons la chance de ne pas avoir de pénurie de psychologues. Lorsque j'étais sur Saint-Étienne, tous les enfants étaient reçus par un médecin. Aujourd'hui, le premier accueil est assuré par un psychologue.

La pédopsychiatrie est un travail pluridisciplinaire, associant médecins, psychologues, éducateurs spécialisés, infirmières. C'est la qualité de la formation, initiale et continue, qui fait la qualité des soins. La qualité des soins permet de réaliser des économies : aujourd'hui, il y a un incroyable gâchis, en termes tant économiques que de souffrance physique.

Dans les départements où le conseil départemental et l'aide sociale à l'enfance, l'ASE, n'ont plus de structures d'hébergement, les enfants sont « délocalisés » et « sous-traités » dans les départements voisins. Ainsi, dans le Gard, de nombreux jeunes sont placés dans des familles d'accueil, qui n'ont pas forcément la rigueur de l'ASE. Cela crée de la maltraitance et coûte cher. On n'a pas le droit de déplacer un enfant sans s'assurer qu'il sera bien accueilli, qu'il aura un centre de soins ou qu'il pourra aller à l'école !

Dr Thierry Fouque. – Chez moi, les premières consultations peuvent être assurées par les psychologues ou par les médecins, selon le motif indiqué lors de la prise de rendez-vous.

Nous essayons d'imaginer avec les CME une permanence de premier rendez-vous assurée par des paramédicaux, éducateurs ou infirmiers associés à une psychologue, pour garantir un premier contact et une première réponse aux familles. Ce n'est évidemment pas la panacée. Mais cela permet tout de même de rassurer des familles et de repérer les cas les plus urgents.

Dr Emmanuel Lafay. – Le problème des dispositifs en aval demeure. Une fois les familles reçues et les besoins de soins identifiés, il faut des moyens pour les assurer.

Comment nous, pédopsychiatres, pouvons-nous remplir toutes les missions qui sont les nôtres – elles ont beaucoup augmenté en vingt ans – avec notre faible effectif ?

À un moment, la pédopsychiatrie ne peut plus répondre à tous. Nous récupérons tous les dysfonctionnements institutionnels mais avec de moins en moins de moyens. Il faut une vraie politique de l'enfance en France, avec un ministère regroupant l'aide sociale à l'enfance, la protection judiciaire de la jeunesse, ou PJJ, la pédopsychiatrie, l'école...

La coordination, c'est bien en théorie mais très compliqué en pratique. Toutes les autres institutions sont complément saturées. Ce n'est pas une critique : l'ASE, la PJJ et l'école font ce qu'elles peuvent. Mais faire ce que l'on peut, ce n'est pas faire n'importe quoi ! Or, pour réfléchir à ce que l'on fait, il faut avoir du temps.

Dr Thierry Fouque. – Il y a une maison des adolescents, ou MDA, dans notre département. Mais l'histoire est douloureuse.

J'ai été le promoteur du projet. Nous avons déposé le dossier et obtenu les financements. Puis, pour des raisons politiques, lorsque les subventions sont arrivées, nous avons été avisés que la MDA serait gérée par une association d'associations ! Cela nous a contrariés, d'autant qu'il n'y avait pas vraiment de logique.

On constate une petite amélioration aujourd'hui mais la MDA reste un peu une coquille vide. Elle assure assez bien la fonction de premier accueil mais il n'y a pas assez de professionnels pour assurer l'arrière-plan médical. En même temps, les locaux sont très beaux...

Dr Charly Carayon. – Membre de l'équipe de coordination de RésaGard, réseau pour les adolescents en difficulté, j'ai voulu introduire une dimension clinique. Les stratégies thérapeutiques se construisent à partir des hypothèses diagnostiques.

Malheureusement, j'ai eu beaucoup de mal pour faire valoir cette dimension. On s'intéresse, semble-t-il, plus au paraître qu'à la qualité des soins et à ses effets sur les adolescents.

En raison de luttes de pouvoir, RésaGard s'est fait absorber ; là aussi, l'histoire est douloureuse. Lors de la constitution du réseau, nous insistions sur l'importance d'une affiliation à un hôpital. Nous avons été dessaisis et l'hôpital ne s'est pas battu. On ne se sent pas soutenus. Il y a des logiques administratives, comptables...

Dr Thierry Fouque. – Et de pouvoir !

Dr Charly Carayon. – Sur Alès, depuis six ans, je fais face à la pénurie. La solution est effectivement de relier les ressources. Le soin psychique, cela concerne tout le monde ! Les premiers soignants sont les parents qui consolent les enfants. Les enseignants et les personnels médico-sociaux ont chacun une part dans l'accueil et le traitement de la souffrance psychique.

Il est de notre responsabilité de soutenir les capacités soignantes. Nous le faisons lorsque nous allons dans les écoles. Nous essayons de donner du sens au comportement de l'enfant, qui demande de l'amour, de l'attention. Nous l'humanisons. Cela le rend moins terrifiant pour les enseignants.

J'ai essayé de transposer dans la pluri-institutionnalité ce que nous faisons dans l'institution. Une institution psychiatrique ne peut fonctionner qu'avec des réunions cliniques régulières. On s'éclaire du regard de chacun.

Il y a les supervisions : une fois par mois, nous sollicitons le regard d'un intervenant extérieur sur un cas difficile. Ce sont ces cas qui nous renseignent le plus sur nos dysfonctionnements. C'est un outil à la fois thérapeutique et de formation. Formation et supervision sont liées.

L'idée est de transposer cela sur le réseau.

Il faut d'abord garantir un temps de rencontre. Il a été convenu avec deux inspectrices de l'éducation nationale que je devais être disponible sur Alès le jeudi matin ; j'incite tout le personnel de la pédopsychiatrie à l'être aussi.

Il faut ensuite proposer des rencontres cliniques pluri-institutionnelles. On a fait plusieurs groupes : petite enfance, enfance-adolescence, autisme... Des enseignants et des éducateurs sont amenés à parler d'une situation qui a pu leur poser problème. On discute avec des gens d'expériences et de cultures différentes. Nous organisons aussi des formations territoriales.

Comment la communauté psychiatrique de territoire peut-elle soutenir cela ? C'est très compliqué. Beaucoup de gens viennent par engagement personnel. Ils prennent sur leur temps. Les temps de supervision et de formation sont essentiels.

Mme Laurence Cohen. – Il y a des contradictions majeures. À l'origine, la psychiatrie était en secteur. Aujourd'hui, sous prétexte de travail en réseau, on ne préserve pas les secteurs, ce qui met à mal ce travail en réseau.

Le travail non quantifiable que vous évoquez – il est indispensable – est complètement contradictoire avec la logique qui est celle de la médecine depuis quelques années ! Je pense par exemple à la tarification à l'activité. Et les choses s'aggravent : depuis quelques années, la psychiatrie – et, au sein de la psychiatrie, la pédopsychiatrie –, c'est la cinquième roue du carrosse.

Cette situation ne concerne pas seulement les zones rurales. Elle existe aussi dans les zones urbanisées. La logique actuelle, qui, vous l'aurez compris, n'est pas la mienne, est contradictoire avec la psychiatrie de secteur.

En outre, certains politiques voient un remède miracle dans la mise en œuvre des pratiques avancées. Attention ! Psychiatres et psychologues n'ont pas le même rôle. On ne peut pas remplacer indifféremment les uns par les autres.

J'ai une autre inquiétude. Avec l'accueil de mineurs dans des services de psychiatrie pour adultes, la seule réponse des professionnels est souvent la chambre d'isolement. N'y a-t-il pas un risque de recours excessif à la médicalisation ?

Dr Charly Carayon. – Nous faisons en sorte que les adolescents concernés sortent très vite de ces secteurs. Mais nous sommes confrontés à de nouveaux problèmes, comme celui des fratries. En tout cas, pour ma part, je ne médicamente pas.

Dr Thierry Fouque. – Je pense que le risque existe. Quand on n'a pas beaucoup de temps, on peut être tenté de médicamenter. Certains font un usage un peu facile de la Ritaline face à des problèmes de comportement.

Dr Charly Carayon. – Sur Alès, nous insistons plus sur le contenant psychique. Nous voulons rassurer l'enfant, trouver une solution rapidement. C'est vrai que cela prend du temps.

Dr Emmanuel Lafay. – Sur l'ensemble du Gard, nous avons treize places d'hospitalisation. Ce n'est pas suffisant pour répondre réellement aux urgences. Si un adolescent arrive aux urgences d'Alès ce week-end, il n'aura pas de place et ira en psychiatrie pour adultes ! Il y a une vraie pénurie. Nous devons trouver d'autres solutions, adaptées aux besoins de ces enfants.

Les enfants ne sont plus pensés. Tout va trop vite. La clé, c'est question du temps. L'urgence est dans la tête des adultes. L'enfant, lui, n'est pas dans l'urgence ; il a besoin de temps pour se construire et se développer.

Dr Thierry Fouque. – Le nombre d'enfants qui passent aux urgences augmente, en raison de la lenteur des autres réponses et de la réduction du nombre de pédopsychiatres. On peut avoir quatre, cinq ou six passages aux urgences par semaine, contre un seulement les mauvaises semaines voilà quinze ans.

À mon avis, les psychologues ne peuvent pas remplacer les médecins, ne serait-ce que pour des raisons d'autorité dans l'institution.

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé remet un peu en place la notion de secteur, qui est pertinente. Il ne faut pas calquer certains systèmes sur notre travail : il est arrivé que la directrice me reproche des chiffres d'activité insuffisants...

M. Yves Daudigny, président. – Je vous remercie de nous avoir éclairés, même si la situation que vous avez décrite n'est guère rassurante.

Dr Charly Carayon. – Il est vrai que c'est difficile mais nous avons beaucoup de projets.

M. Yves Daudigny, président. – En effet, nous avons bien ressenti la passion qui vous anime.

Audition conjointe sur la place de la pédopsychiatrie à l'université et la formation des pédopsychiatres : Professeur Jean-Luc Dubois-Randé, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine et doyen de l'Université Paris Est Créteil Val de Marne, Professeur Benoît Schlemmer, chef de service de Réanimation médicale à l'hôpital Saint-Louis à Paris, doyen honoraire, Faculté de Médecine et Université Paris-Diderot, conseiller universitaire auprès du Directeur Général de l'ARS d'Ile de France, chargé de mission "Réforme du 3e cycle des études médicales", Professeur David Cohen, chef du département de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent de l'hôpital Pitié-Salpêtrière à Paris

Professeur David Cohen, Professeur à l'Université Marie-Curie et chef du service de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent du groupe hospitalier

Pitié-Salpêtrière, Président de la sous-section du CNU. - Je souhaite vous donner lecture d'une note qui n'engage que moi-même, même si j'ai pris des informations auprès d'autres collègues.

Je tiens à remercier la commission du Sénat d'organiser une audition pour la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, pour l'effort louable pour améliorer la situation de la discipline et donc de notre principale clientèle, à savoir les enfants et adolescents en souffrance psychologique et psychiatrique et leurs familles.

De mon point de vue, la situation est actuellement tout à fait dramatique en terme de formation et digne du tiers-monde, que ce soit au plan des spécialistes médecins ou des paramédicaux concernés, en terme de correspondance besoins / moyens, en terme d'analyse des problématiques et du coup de cohérence des politiques publiques, en terme de médiatisation et de manipulation à court terme et enfin en terme de recherche dédiée.

Ce que j'appelle une politique tiers-mondiste dans un pays riche, c'est une politique qui conduit à enrichir les plus riches et à appauvrir les plus pauvres. Dans le système de santé français, les plus pauvres sont les disciplines en charge de la chronicité, à savoir la psychiatrie, la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, la gériatrie, la rééducation fonctionnelle.

La France est très en retard par rapport au standard européen puisqu'en termes de formation des médecins spécialistes, si on tient compte de la dernière enquête européenne sur le sujet, la France est au niveau de la Slovénie ou de la Roumanie. L'attractivité du métier s'est effondrée car la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent apparaît responsable de tous les échecs de la société. Il existe une nécessaire refonte de la formation en tenant compte des concepts de développement et de neuro-développement que nous avons tenu à préciser dans une lettre du CNU cosignée par l'ensemble des psychiatres universitaires de la discipline. L'autisme de ce point de vue est assez symptomatique de ce malaise. Pour ce qui concerne la formation des paramédicaux, s'il y a eu une réingénierie du diplôme d'orthophoniste qui a abouti (c'est la seule bonne nouvelle dans le domaine), les finances n'ont absolument pas suivi et la façon dont certaines caisses primaires d'assurance maladie traitent la question des carences d'occupation des postes d'orthophonistes dans les structures hospitalières est tout simplement surréaliste. Elle conduit du reste à pérenniser l'absence d'occupation des postes dans les structures publiques. Par contre, la réingénierie des métiers de psychomotricité et d'ergothérapie est restée en suspens. Et quant à la formation des psychologues, on attend comme dans d'autres pays européens la création de vrais diplômes de psychologie du développement avec spécialisation et surtout, pour les psychologues cliniciens, la création d'un Internat de psychologie, seul garant d'une expérience clinique suffisante pour pouvoir prétendre à s'inscrire dans la modernité des dernières avancées en psychologie du développement et en neurodéveloppement.

Au niveau macro-économique, on nous dit que les moyens de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent ont un peu augmenté ces dernières années (+ 5 %) mais dans le même temps les demandes ont explosé (+ 80 %). Par ailleurs, en 10 ans, le conseil de l'ordre a recensé moitié moins de psychiatres d'enfants et d'adolescents inscrits sur ses listes. Le niveau macroscopique ne décrit en aucune façon l'adaptation de ces moyens aux besoins sur le plan de la qualité et de la formation. Cet abord macroscopique ne dit rien non plus des inégalités territoriales et rien des absurdités administratives pour les cas complexes et enfin rien non plus de la réponse aux nouvelles demandes comme celle de la radicalisation (pour laquelle la discipline s'est engagée) ou du trauma.

Par ignorance, par bêtise, par soumission, pour ne pas faire de vagues quand on est un administratif qui doit faire carrière ou un médecin qui veut surtout servir ses propres intérêts ou ceux d'une corporation... Il existe une grande confusion des problématiques et des analyses erronées. Il est difficile d'entrer dans le détail mais si on prend le niveau des dispositifs et des institutions, on constate, au moins dans le public, différents types de structures, celles qui dépendent du secteur de psychiatrie infanto-juvénile (les CMP, hôpitaux de jour), celles qu'on peut considérer comme intermédiaires et qui sont parfois gérées par des associations (CMPP, hôpitaux de jour, parfois) et les structures qui relèvent du médico-social, qu'elles soient gérées par des structures publiques ou des associations (CAMPS, IME, IMPro, ...).

Sur ces différents types de dispositifs et institutions se rajoutent par-dessus les organisations en niveaux 1, 2, 3 qui concernent l'ensemble de la médecine et qui sont certainement des organisations vers lesquelles on doit tendre, en tout cas au niveau des territoires.

Très souvent, on identifie les structures par rapport aux dépenses et aux niveaux mais, à aucun moment, on ne vérifie l'adéquation des structures aux moyens humains. On confond trop souvent fonction et profession. Ainsi, aujourd'hui la plupart des médecins qui occupent une fonction de psychiatre d'enfant et d'adolescent ne sont pas pédopsychiatres (ce sont des psychiatres généralistes, à la retraite avec un vague souvenir du développement tel qu'on l'enseignait dans les années 70, ou des médecins généralistes qui ont fait des formations professionnelles sur le tard ou des médecins étrangers) et encore quand un médecin occupe le poste. Du coup le discours que l'on entend régulièrement dans beaucoup de réunions, à savoir que les pédopsychiatres sont nuls, correspond bien souvent à un abus de langage puisque les pédopsychiatres dont il est question n'ont pas reçu de formation adéquate justement. Comme je l'ai dit plus haut l'exemple de l'autisme est particulièrement symptomatique. Certains collègues appartenant à des disciplines frontières et concernés par l'autisme (comme la psychiatrie d'adultes, la génétique, la neuropédiatrie) ne se privent pas pour être particulièrement critiques vis-à-vis des pédopsychiatres, ce qui ne favorise pas des discussions apaisées et un travail de fond pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles. C'est aussi le cas de certains chercheurs et je prendrai pour exemple une récente tribune dans *Le Monde* où près de la moitié des signataires n'avaient, à ma connaissance, jamais travaillé sur l'autisme et même jamais rencontré de personnes autistes.

Ces erreurs d'analyse qui laissent de côté la question de la formation initiale et centrent les politiques publiques sur la formation continue ne risquent pas, à mon sens, de changer les choses sur le moyen terme et vont favoriser des prises de décisions illusoires. Par déplacement, on propose de passer la problématique d'une institution à une autre mais sans réelle réponse efficace.

S'il existe une prise de conscience actuellement, l'ampleur du problème n'est pas encore intégrée et les décisions politiques récentes sont des rustines qui, pour partie, relèvent des phénomènes de déplacement évoqués plus haut.

Au plan des soins, outre les niveaux 1-2-3, on propose à juste titre de distinguer les problématiques par tranche d'âge : nourrisson, enfant préscolaire, 6-12 ans et adolescent. Quelques exemples de décisions et propositions plus ou moins récentes. L'autisme quitte la santé pour le handicap, c'est-à-dire qu'il relève quasi exclusivement du médico-social. Le nourrisson, pour le diagnostic précoce et la prise en charge, est sur le point de rejoindre les CAMPS, sans tenir compte des inter-secteurs de psychiatrie infanto-juvénile, d'une part, et

des difficultés des CAMPS eux-mêmes à bien répondre à leurs missions propres. La déficience intellectuelle reste encore dans la santé principalement pour l'enjeu du diagnostic génétique via les centres référents maladies rares. Pour combien de temps ? L'adolescence revient en première intention aux acteurs de proximité et aux psychologues. Mais a-t-on fait quelque chose pour la formation des intéressés ? A-t-on décidé la généralisation du remboursement des soins de psychologue par la sécurité sociale ?

Au plan de la formation justement, une réforme est en cours mais les dernières propositions que nous avons reçues (et qui d'après nos interlocuteurs sont les seules réalistes au vue de la démographie actuelle) restent à mille lieues des ambitions de la réforme telles qu'elles sont énoncées. Il est vrai, comment appliquer une réforme à toutes les disciplines et spécialités quand dans certaines les ratios professeurs/internes sont d'un pour 4 quand il est d'un pour 40 en psychiatrie ?

La recherche en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent est un autre parent pauvre. L'Inserm compte 6 000 chercheurs (statutaires et étrangers), 2 600 contractuels, 4 800 hospitalo-universitaires pour près d'un milliard d'euros de budget. Une goutte est dédiée à la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Prenons l'exemple des deux instituts hospitalo-universitaires parisiens (investissements d'avenir liés au grand emprunt) qui auraient pu bénéficier à la discipline puisque l'un est dédié au développement et l'autre aux neurosciences. Là encore rien n'est proposé au-delà de la déclaration d'intention. « L'excellence n'y est pas » est la réponse qu'on nous renvoie pour pérenniser l'absence de financement vers la discipline tout comme l'absence de nomination d'hospitalo-universitaires pour former les jeunes collègues.

Et quand malgré tout, on essaie de conduire des activités de recherche (clinique ou non), tout est en place pour nuire et mettre des bâtons dans les roues : absence d'intérêt des promoteurs pour la discipline, enjeux idéologiques d'un autre temps, voire intimidation parfois. Un exemple venant d'un acteur du privé, très grosse entreprise qui depuis plus de 20 ans était un des rares financeurs dans l'autisme via une fondation d'entreprise. Depuis trois ans, devant les remontrances et les conflits qui entourent la discipline, cette entreprise a préféré se retirer du domaine car il était clair qu'au-delà de l'engagement vis-à-vis de l'autisme, l'entreprise ne pouvait pas investir via sa fondation sur une thématique qui devenait incontrôlable au plan politique et en termes de communication.

Je vous sou mets une tentative schématique pour représenter la pédopsychiatrie et ses principales interfaces. On retrouve bien sûr certaines spécialités médicales : la pédiatrie, la neurologie, la périnatalité, la génétique, l'endocrinologie et la psychiatrie adulte. Au plan institutionnel, on retrouve l'université, la santé et la recherche. Dans la gestion quotidienne, un service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent situé dans un CHS devra batailler avec la psychiatrie d'adultes pour garder ses financements ; dans un CHU, il devra batailler avec les autres disciplines médicales. Mais dans tous les cas la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent est en général une variable d'ajustement. Ce qui est vrai pour la partie santé est également vrai à l'université et lorsqu'il s'agit d'obtenir des crédits de recherche dédiés.

Mais la pédopsychiatrie est également à l'interface et en lien avec de nombreux paramédicaux : orthophonistes, psychomotriciens, psychologues, ergothérapeutes, éducateurs spécialisés, travailleurs sociaux, pour ne citer que les plus spécifiques. La discipline est aussi à l'interface de l'école, des services sociaux de la ville et du département, de la protection de l'enfance et de l'aide sociale à l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse et de la

justice. Au plan institutionnel on reconnaît les ministères de l'éducation, de la famille, de la justice, de la ville et de la jeunesse.

À tous les niveaux d'interfaces possibles, même s'il existe des partenariats très fructueux, les points de blocage sont aujourd'hui beaucoup trop nombreux pour espérer inverser une désaffection envers la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent malgré un intérêt conservé par les jeunes médecins. Il faut donc un véritable « plan Marshall » pour la discipline dont les grandes lignes en termes d'objectifs pourraient être les suivantes :

1. Mettre à niveau, en termes de moyens, les structures de la discipline pour répondre à l'augmentation des demandes récentes et aux carences anciennes déjà relevées dans de nombreux rapports.

2. Continuer les efforts pour garantir que, sur l'ensemble du territoire, soient appliquées les réformes salutaires qui ont vu l'amélioration des MDPH et de l'inclusion scolaire.

3. Prévoir une formation pour les jeunes générations qui suive les formats européens des pays les plus avancés (soit au moins 6 semestres en pédopsychiatrie lors de la formation des internes).

4. Augmenter le nombre d'universitaires de la discipline pour atteindre un taux d'encadrement qui permette une formation de qualité et, surtout, soutienne la recherche clinique.

5. S'assurer que les professions paramédicales en interface avec la discipline connaissent également une évolution de leurs standards de formation tenant compte des avancées en développement et en neuro-développement.

6. Sanctuariser les crédits de la psychiatrie d'enfants et adolescents que ce soit au niveau des dépenses de santé et de la gestion hospitalière, mais également des investissements en recherche.

7. Créer un institut de recherche en santé mentale et développement comme c'est le cas dans tous les grands pays occidentaux.

8. Supprimer les clivages au niveau des territoires entre les dispositifs relevant de la santé et des hôpitaux et les dispositifs relevant du médico-social. Les ARS n'ont pas réussi à surmonter cette difficulté qui aboutit à ce que les cas les plus complexes reçoivent le moins de soins du fait de la saturation des structures.

9. Donner au niveau de chaque territoire une responsabilité coordinatrice à l'un des acteurs pour permettre de résoudre les difficultés institutionnelles de gestion des cas complexes. L'Inserm est une structure trop archaïque et il ne faut pas aborder les enjeux de recherche uniquement par les neurosciences.

10. Investir dans la formation continue des médecins généralistes, des médecins spécialistes mais également des paramédicaux pour s'assurer que tous adoptent et s'approprient les avancées de la discipline.

La discipline a demandé la mise en place d'un co-DES pour atteindre les équivalences de formation européennes. Dans le cadre actuel n'importe quel psychiatre adulte

peut diriger une structure pour enfant. Si l'on met en place la réforme telle qu'elle est envisagée les psychiatres pour adultes seraient encore moins formés à la pédopsychiatrie.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous souhaitez avec le co-DES mettre les deux spécialités au même niveau ?

Professeur David Cohen. – Nous souhaitons qu'il y ait un temps commun de formation de deux ans puis une séparation avec deux ans de formation pour chaque branche de la psychiatrie. La discipline a besoin d'un signal au moment où on met en place une réforme de la formation qui doit durer vingt-cinq ans. Nous pourrions former une soixantaine de co-DES par an.

Professeur Jean-Luc Dubois-Randé, président de la Conférence des doyens des facultés de médecine et doyen de l'Université Paris Est Créteil Val de Marne. – Il y a un certain éloignement des pouvoirs publics de la question que nous abordons aujourd'hui. Pour y remédier, il me semble qu'il faudrait mettre en place un plan psychiatrie incluant la pédopsychiatrie.

Au cours du 2^{ème} cycle des études de médecine les étudiants préparent les épreuves classantes nationales. Trente items concernent la psychiatrie, dont dix la psychiatrie de l'enfant, mais ils mélangent les sujets d'addictologie ainsi que la prise en charge des adultes. Le sujet n'est donc pas très traité à ce stade des études médicales. Il est vrai cependant que le 2^{ème} cycle n'a pas vocation à former des spécialistes.

Le nombre de formateurs en pédopsychiatrie est dérisoire et plus qu'alarmant. La psychiatrie est clairement le parent pauvre de notre système de formation. Il y a également un enjeu de répartition géographique. La discipline compte 120 universitaires, dont 36 PU/PH, or un tiers d'entre eux se trouvent à Paris. Dès lors de nombreuses facultés n'ont pas de pédopsychiatre.

Cette situation touche également l'ensemble des professionnels qui ne sont pas adossés aux pédopsychiatres dans leur institution. Le fait que les prises en charge effectuées par plusieurs d'entre eux ne soient pas remboursées me paraît être un scandale.

Le problème du manque de pédopsychiatres à l'université ne relève pas uniquement des doyens, c'est une question de désaffection plus générale pour les postes universitaires qui nécessitent des parcours très longs orientés vers la recherche et l'étranger et qui peuvent décourager.

On demande l'excellence en matière de recherche pour les postes en pédopsychiatrie mais il me semble qu'il faut sortir de l'idée que la recherche ne peut se faire que dans le domaine de la biologie. D'autres domaines sont parfaitement envisageables et il faut présenter des options de recherche.

Il me semble qu'il faut engager un grand plan national pour la pédopsychiatrie pour compenser le manque de forces universitaires et dans un contexte où le nombre de postes disponibles ne va pas augmenter. Je pense que l'on peut notamment envisager, pour encadrer tous les internes, que des postes soient mis à disposition de fédérations CHU.

En effet nous ne disposons pas des moyens de créer des postes partout et le vivier d'enseignants est trop peu important. Il faut donc établir des priorités de recrutement pour la

discipline et prévoir des postes ciblés comme cela a été fait en médecine générale ou en soins palliatifs.

Pr Benoît Schlemmer.- : Le sujet de la formation des pédopsychiatres s'inscrit dans le chantier très vaste de la réforme du 3^{ème} cycle des études médicales. La feuille de route de la réforme a été tracée par la conférence de santé et par un décret en Conseil d'État qui fixe ses grandes lignes. La déclinaison pour chacune des 44 spécialités concernées se fera par arrêté.

La réforme concerne 44 spécialités, je suis donc tenu d'avoir une cohérence d'ensemble. Il s'agit d'une réforme globale du dernier cycle d'études médicales. On accède aux 44 spécialités à l'issue d'un cursus sanctionné par un diplôme d'études spécialisées (DES), qui se substitue à un ensemble de spécialités par l'obtention de DES auxquels venaient s'ajouter des diplômes d'études spécialisées complémentaires (DESC), dont la majorité n'était pas des spécialités d'exercice exclusif. C'était le cas de la pédopsychiatrie depuis 2004.

La réforme a pour objectif, en fin de formation de troisième cycle, de conférer au jeune en formation l'ensemble des compétences de son métier. En formation initiale, des briques de formation, tant théoriques que pratiques, seront également ouvertes en formation continue. On a demandé à chacune des spécialités et aux disciplines universitaires associées, c'est-à-dire en ce qui concerne la pédopsychiatrie à la fois aux universitaires de la pédopsychiatrie et à ceux de la psychiatrie, quels étaient leurs souhaits. Au final, la réforme ne permet de répondre aux vœux ni des uns ni des autres. Elle prévoit un DES de psychiatrie avec une option qui ajoute une cinquième année de formation pour ceux qui se destineraient à un exercice prédominant, mais non forcément exclusif, de pédopsychiatrie.

Selon les standards européens, il faut au moins six semestres de formation. Il faut faire en sorte que sur l'ensemble des semestres consacrés au DES et à l'option, un jeune souhaitant devenir pédopsychiatre puisse effectivement avoir ces six semestres.

Nous devons trouver une solution qui soit au moins un bon compromis au démarrage et qui ne soit pas en retrait par rapport à ce que nous connaissons déjà. L'essentiel de la réforme, au-delà de ce qui est dans la loi et dans le décret, est porté par des arrêtés et donc susceptible d'évolutions dans le temps assez aisées. Il y aura un comité de suivi de la réforme et des points de réévaluation.

Actuellement, le problème auquel nous sommes confrontés pour la pédopsychiatrie est que dans l'association d'un DES et d'une option, on ne peut obliger personne à faire une option. Il faut essayer d'en assurer l'attractivité. Si on voulait pouvoir contraindre, il faudrait soit deux DES totalement séparés, soit un co-DES avec un tronc commun en début de formation (système en Y). La difficulté est que sur l'ensemble des centres universitaires hospitaliers (CHU), neuf ne disposent d'aucun universitaire en pédopsychiatrie et n'ont pas de possibilité d'encadrement universitaire. Sur le reste des CHU, dix-huit ne disposent que d'un seul universitaire de la spécialité. La pédopsychiatrie est donc une spécialité pour laquelle les forces universitaires sont trop faibles pour pouvoir assurer sur le territoire de façon homogène la formation.

Pour renforcer une discipline universitaire, il faut, d'une part, ouvrir des postes et, d'autre part, pouvoir y attirer des jeunes qui sont alors certains d'y trouver l'avenir professionnel qu'ils souhaitent. Or les conditions d'exercice ne sont pas suffisamment favorables aujourd'hui.

Le co-DES est probablement la direction vers laquelle il faudrait aller. Des adaptations seront possibles dans le temps mais nous sommes dans un cadre contraint. Nous avons chaque année entre 8 000 et 8 500 étudiants à gérer, qu'ils sortent du deuxième cycle ou qu'ils viennent de l'étranger. Il s'agit d'un effectif fini, le reste ne peut être donné à une spécialité que par le biais de la formation continue, quelles qu'en soient les modalités, professionnels qui complètent leur formation ou qui accèdent à un nouveau champ de compétences par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui peut être universitaire ou dans la main du conseil national de l'ordre des médecins (Cnom).

Il y a, chaque année, 500 internes en psychiatrie générale, c'est le deuxième effectif derrière la médecine générale. On pourrait envisager de faire un co-DES et de voir combien d'étudiants il faut lui accorder et où on prend cet effectif. Si on le prend dans la psychiatrie, le système à deux branches permet d'avoir, à la sortie, l'effectif que l'on souhaitait. L'option ne permet pas cela. Si on va chercher des postes d'interne dans d'autres spécialités, la difficulté est de taille car les besoins sont immenses et le système s'est un peu verrouillé depuis un certain nombre d'années avec l'arrivée, en fin de carrière, de la génération du baby-boom et de la génération où l'accès à des spécialités était largement ouvert, en particulier par les CES qui sont désormais largement en extinction.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le constat est assez noir. C'est le serpent qui se mord la queue. Quels sont les obstacles au système du co-DES ? Ne pourrait-on pas imaginer le même système à partir de la pédiatrie ?

Pr Benoît Schlemmer. - La mise en place d'un co-DES est aujourd'hui rendue impossible par la faiblesse des effectifs universitaires, qui fait obstacle à l'application de manière homogène de cette réforme qui est d'application nationale.

De plus, pour faire un co-DES, il faut que les deux spécialités qui le constituent se mettent d'accord entre elles sur les objectifs de métier, les objectifs pédagogiques, les effectifs à allouer à l'une et l'autre des deux branches. On imagine que dans la vie professionnelle, il y ait ensuite des voies de passage de l'une à l'autre des deux branches.

Pour avoir des enseignants, il faut être en mesure de les attirer et de les accompagner dans leur parcours, ce qui n'est pas simple, eu égard à ce qui est demandé aux universitaires en général. On n'a pas à faire exactement de la même façon pour toutes les spécialités mais il faut une cohérence d'ensemble.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Combien, sur les 500 postes en psychiatrie, sont pourvus ?

Pr Benoît Schlemmer. - Une petite fraction n'est pas pourvue.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment « ré-enchanter » cette filière ?

Pr Daniel Cohen. - Je pense que quand on met en œuvre une réforme ambitieuse, il faut prendre en compte l'historique. La psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent a toujours été très proche de la psychiatrie des adultes en France. A une époque, il existait un internat de psychiatrie. La discipline est née en se différenciant de la psychiatrie des adultes.

Les Italiens sont neuropsychiatres infanto-juvénile. Ils font l'équivalent d'un DES de neuro-pédiatrie et de neuropsychiatrie. Cette situation est rare. Il existe des DES de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent où sont acceptés aussi bien une année en pédiatrie

qu'une année en psychiatrie d'adultes. Il existe également ce qui s'apparente à des sur-DES où il faut faire d'abord trois ans de psychiatrie adultes puis deux ans de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Voici les configurations les plus fréquentes dans les pays occidentaux.

M. Yves Daudigny, président. – Il nous a été dit que les arbitrages pour les postes dans les universités étaient en général perdus par les pédopsychiatres.

Pr Jean-Luc Dubois-Randé. – Pour être attractif, il faut un écosystème : si on met un pédopsychiatre tout seul sans environnement, il ne sera pas heureux.

Mme Laurence Cohen. – Il ne sera surtout pas efficace !

Pr Jean-Luc Dubois-Randé. – C'était implicite dans mon propos. Il faut que les facultés fassent naître un environnement, ce qui n'est pas possible partout. Il faut donc plutôt raisonner par région, avec des centres de grande taille très bien équipés. Plutôt que d'éparpiller les pédopsychiatres, il en faut peut-être trois sur une zone, avec des équipes autour d'eux.

M. Michel Amiel, rapporteur. – De façon plus globale, ne serait-il pas nécessaire de revenir à un examen à classement régional plutôt qu'à un examen à classement national (ECN), ce qui permettrait de se rapprocher des besoins du territoire ?

Pr Jean-Luc Dubois-Randé. – J'ai soumis des propositions aux candidats à la présidence de la République en ce sens : selon moi, il faut sortir du tout ECN. Les étudiants, en particulier l'Association nationale des étudiants en médecine de France (ANEMF), partagent ce point de vue. Aujourd'hui, l'approche en termes de parcours professionnel des étudiants est privilégiée. Il faut introduire une part régionale dans l'examen.

Mme Laurence Cohen. – Par rapport au DES en « Y », vous dites qu'il faut peut-être mieux le faire en deux temps avec une étape préalable avant d'arriver au double DES. Je suis plutôt favorable à un double DES, qui me semble plus logique. Je pense à l'orthophonie : à Paris par exemple, la formation se déroule à la faculté et à la Pitié Salpêtrière mais cela n'est pas possible partout. Ne pourrait-on pas imaginer trois à quatre pôles de formation en pédopsychiatrie ? Je crains que ne pas aller directement sur cette formation fasse perdre du temps et je ne suis pas sûre que nous gagnions plus de professionnels.

Une seconde question relative à la démographie médicale : votre proposition est de supprimer le numerus clausus, ce que j'approuve.

Pr Benoît Schlemmer. – Pour augmenter le nombre de pédopsychiatres, il faut les attirer avec de la recherche, un environnement, etc. Des mesures simples peuvent être prises, par exemple en proposant des postes de chef de clinique ou d'assistant.

Comme la plupart des doyens aujourd'hui, je suis favorable à la suppression du numerus clausus. Nous sommes actuellement dans un moule unique : ne sont formés que des étudiants qui vont passer l'ECN. Or des étudiants veulent être biologistes, d'autres veulent faire de la médecine générale, de la chirurgie. L'indicateur de résultat d'une faculté est son taux de réussite à l'ECN : par exemple, à Dijon, la faculté est bien classée mais tous les étudiants partent ensuite ailleurs. Une fois que l'examen national est réussi, tous les étudiants sont ventilés et choisissent les meilleurs postes et partent dans d'autres régions. Par conséquent, quel est l'intérêt pour Dijon d'être bien classé au taux de réussite à l'ECN ? Il faudrait privilégier un indicateur de résultat portant sur le nombre de professionnels à

former sur une région. Un exemple : en Aveyron, il n'y avait plus de médecins généralistes. Une action très forte de la faculté en faveur de la formation, pour augmenter le nombre de maîtres de stage, en collaboration avec les élus, a permis de repeupler le département en médecins. Plutôt qu'une politique portant sur l'installation des médecins, il est possible d'agir par la formation en université, à condition de modifier les indicateurs de résultat des facultés.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les hôpitaux sont-ils capables d'accueillir un nombre plus important d'étudiants en formation ?

Pour favoriser la profession, une révision de la nomenclature des actes de pédopsychiatrie serait-elle utile ? Une consultation de l'enfant et de sa famille est en effet forcément beaucoup plus longue qu'une consultation de psychiatrie générale.

Pr David Cohen. – Concernant votre seconde question, la réponse était sous-entendue dans la réponse de Benoît Schlemmer. Il est évident que le fait qu'une consultation de pédopsychiatrie soit tarifée au même niveau qu'une consultation de psychiatrie est très défavorable à la pratique de la pédopsychiatrie. Certaines caisses primaires d'assurance maladie demandent même le remboursement des actes lorsque des collègues font des feuilles de soin pour des entretiens parentaux. En Belgique, où le DES de pédopsychiatrie a été introduit récemment, la tarification a été modifiée en même temps : elle doit être trois fois supérieure à une consultation de psychiatrie, ce qui prend en compte l'écart de temps moyen d'une consultation. C'est un aspect qui compte dans le manque d'attractivité de la profession. Les chiffres du Conseil de l'Ordre ne recensent que les pédopsychiatres exclusifs mais, en pratique, quelques psychiatres généralistes acceptent encore de recevoir des enfants. Mais ils ne le font qu'à la marge car sinon ce n'est pas viable pour eux.

Pr Jean-Luc Dubois-Randé. – La capacité d'accueil des étudiants dans les hôpitaux constitue un point majeur. Cependant, supprimer le numerus clausus ne veut pas dire supprimer toute régulation ! Parce qu'en fine, le ratio du nombre de médecins, rapporté à la population française, n'est pas si faible. Il y a donc des éléments d'attractivité : dans votre département, Madame Cohen, plusieurs maisons de santé universitaires ont été créées. C'est un lieu d'attraction pour les plus jeunes qui permet de repeupler le territoire.

Mme Laurence Cohen. – La spécificité est que, dans des zones très urbanisées, comme le département du Val-de-Marne, peuvent être créées des maisons de santé universitaires qu'il n'y aura pas dans des départements plus ruraux.

Pr Jean-Luc Dubois-Randé. – C'est précisément pourquoi c'est au niveau régional que les solutions doivent être définies.

La réforme du troisième cycle n'est pas faite uniquement pour avoir des universitaires, elle est faite pour mettre des médecins auprès d'usagers. Il est important que les internes aient des maîtres de stage en dehors d'un hôpital. C'est le maître de stage, dans le cadre d'une pratique en ville, qui est le moteur d'attraction du plus jeune.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mais, dans ma région, je constate qu'ils ne se bousculent pas pour devenir maîtres de stage.

Pr Jean-Luc Dubois-Randé. – Certes. Il y a un levier à activer.

Pr Benoît Schlemmer. – Pourquoi ne fait-on pas tout de suite un co-DES ? Rappelons que nous travaillons sur cette réforme depuis 2009 ; nous sommes désormais dans

la dernière ligne droite. Il est donc primordial que cette réforme puisse être lancée, sous couvert de ce qui est prévu en termes de suivi de la réforme et d'adaptation. David Cohen a indiqué qu'il était dommage que l'on fige les choses pour 25 ans : non, nous n'inscrivons pas les choses dans le marbre. Le monde de la formation en santé est extrêmement rigide. L'un des points importants de la réforme est l'introduction de souplesse et d'adaptabilité dans le système car les besoins de santé évoluent considérablement et les exercices professionnels médicaux ne seront plus demain ceux d'aujourd'hui et il faudra que le système de formation s'adapte. Nous devons donc garder en tête l'idée d'un co-DES et essayer, dans le cadre de ce qui est prévu pour le moment – un DES de psychiatrie, avec une option de pédopsychiatrie – essayer de garantir que l'on puisse avoir au minimum les six semestres de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent qui constituent le standard européen. Mais il faut voir cela comme une étape et considérer que les perspectives sont ouvertes : il faut continuer à travailler le sujet car je pense qu'il n'est pas tout à fait mûr.

M. Yves Daudigny, président. – Les quarante-trois autres DES ont-ils également des spécialités ?

Pr Benoît Schlemmer. – Il y a quelques spécialités qui fonctionnent en co-DES : l'anesthésie réanimation et la médecine intensive réanimation qui partagent des éléments de formation et de métier mais qui sont différenciés car les champs de compétences ne sont pas tout à fait identiques. Nous avons également souhaité que la médecine interne, la pathologie infectieuse et l'allergologie partagent un tronc commun de formation car ce sont des formations généralistes qu'il n'est légitime de différencier que secondairement. Pour le reste, les spécialités sont constituées sur la base de leur DES puis, pour un certain nombre de spécialités, s'ajoutent une ou plusieurs options, en nombre limité, car nous n'avons pas voulu l'éclatement du système.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quelle peut être la place de la télémédecine ? Est-ce que dans une spécialité comme la vôtre, la télémédecine pourrait apporter un élément de réponse ?

Pr David Cohen. – Étant dans un laboratoire de robotique, je connais bien ces sujets. Il y a actuellement une illusion dans l'idée que le numérique pourrait remplacer certains moyens : il faut tout de même un professionnel derrière la télémédecine ! Le problème d'effectif est un problème généralisé. Dans une discipline comme la pédopsychiatrie où les interventions ne sont pas brèves, il est certes possible de donner des avis d'expert par le biais de la télémédecine mais cela ne va pas plus loin. C'est plutôt dans les relations entre les différents niveaux de soins que la télémédecine pourrait avoir sa place afin de réguler un certain nombre de questions – encore faut-il avoir un professionnel de santé disponible à l'autre bout de la ligne ! Mais je ne crois pas que cela sera une réelle solution de remplacement aux problèmes d'effectifs que l'on rencontre.

Pr Benoît Schlemmer. – La télémédecine répond bien à ce que pourraient être des réseaux de prise en charges. C'est peut-être alors plus de la télé-expertise que de la télémédecine : favoriser l'échange entre professionnels médicaux ou non médicaux. C'est probablement un moyen de répondre aux besoins de santé sur l'ensemble du territoire, au-delà du champ de la pédopsychiatrie.

La réunion est close à 17 heures.

Mardi 4 avril 2017

- Présidence de Mme Corinne Imbert, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Examen du rapport

Mme Corinne Imbert, présidente. – Après quatre mois et demi de travaux, dont certaines semaines très denses à partir de janvier, notre mission d’information, créée le 16 novembre 2016 sur l’initiative du groupe du RDSE du Sénat, touche à sa fin.

Au cours de nos auditions et déplacements, nous avons pu constater les insuffisances qui existent dans le domaine de la détection et de la prise en charge des troubles mentaux des enfants et adolescents, voire des jeunes adultes.

Nous nous sommes intéressés à l’articulation des rôles entre les différents acteurs qui interviennent en la matière, professionnels de santé, mais aussi professionnels des champs social et médico-social, de l’éducation nationale et de la justice, patients et familles. Enfin, nous nous sommes penchés sur l’organisation territoriale des prises en charge, sur la recherche en pédopsychiatrie et sur la diffusion de ses apports.

À cette fin, nous avons conduit vingt-six auditions et réalisé deux déplacements, l’un dans la région Provence-Alpes-Côte d’Azur, l’autre dans les Hauts-de-France. Au cours de nos travaux, nous avons ainsi pu échanger avec une centaine de personnes.

Le président Milon et moi-même nous félicitons du climat apaisé dans lequel se sont déroulés nos travaux. Nous avons su, je crois, dépasser les polémiques dont a pâti la pédopsychiatrie ces dernières années, sans pour autant que nos divergences de point de vue ou d’appréciation aient été négligées. Nous remercions le rapporteur d’avoir toujours accepté le dialogue et fait évoluer ses positions, en même temps que celles de chacun évoluaient aussi.

Les propositions qui nous sont soumises et le rapport lui-même, que le rapporteur a mis en consultation, nous paraissent pouvoir recueillir un large accord et rassembler au-delà des appartenances politiques et des positions idéologiques.

Je cède donc sans plus tarder la parole au rapporteur.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je tiens, avant toutes choses, à vous remercier tous de votre assiduité à cette mission d’information. Je salue la bienveillance du président Milon, au fait de ces questions puisqu’il avait rédigé un rapport sur ce sujet, mais également l’administration du Sénat, sans laquelle nous n’aurions pas pu mener nos travaux.

Nous avons conduit vingt-six auditions et fait deux déplacements : autant dire que nous avons travaillé à marche forcée. Néanmoins, nous pouvons le dire aujourd’hui, nous sommes dans les temps pour la remise du rapport que nous avons prévue pour fin mars. Nous pouvons être satisfaits de notre travail.

Le sujet de la psychiatrie des mineurs est atypique. Atypique parce que cette désignation même, « psychiatrie des mineurs », est inhabituelle. On parle plutôt, en général, de « pédopsychiatrie » pour décrire la discipline qui prend en charge les troubles des

enfants depuis la naissance jusqu'à la fin de l'adolescence. La dénomination officielle de la spécialité médicale est, quant à elle, « psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent », tandis que les secteurs sont de « psychiatrie infanto-juvénile ».

La notion inusitée de « psychiatrie des mineurs » a donc suscité des interrogations. Certains y voient la tentation d'une approche au travers de la responsabilité pénale, ce qui n'est pas mon cas. D'autres, au contraire, considèrent qu'il s'agit d'une manière d'appréhender les jeunes de moins de dix-huit ans comme des futurs citoyens, pourvus de droits.

En proposant ce thème, l'objectif était de mettre en valeur deux points. Il convient, d'une part, de dépasser les querelles idéologiques et de chapelle, trop souvent liées aux termes généralement employés, et, d'autre part, de s'interroger sur la pertinence des limites administratives qui font s'arrêter la prise en charge pédopsychiatrique à seize ans. Du point de vue thérapeutique, il convient de prendre en charge, dans la continuité, les enfants en fonction de leur maturité, parfois y compris jusqu'aux premiers temps de l'âge adulte. C'est ce que font, en pratique, les équipes et une grande partie des établissements sanitaires et médico-sociaux. Nous avons aussi pu constater que l'application de cette limite des seize ans, lorsqu'elle l'est strictement, cause des ruptures de prise en charge.

Le thème que nous avons traité est aussi atypique en ce sens que, si peu de sujets ont fait l'objet d'autant de rapports publics que la psychiatrie, la psychiatrie des mineurs n'a été traitée en tant que telle que rarement et de manière très récente. C'est sans doute pour cela qu'elle se considère comme le parent pauvre, voire comme n'étant pas le parent du tout, de la médecine. C'est aussi pour cela que, très tôt dans nos auditions, la demande nous a été faite de sauver la pédopsychiatrie.

Les sujets abordés au cours de nos travaux sont particulièrement nombreux et denses. Je ne pourrai bien sûr pas revenir sur chacun d'entre eux au cours de cette présentation ; ils sont développés dans le projet de rapport. Je me propose simplement ici de faire ressortir les principaux constats et les préconisations les plus saillantes qui en résultent. La liste complète des propositions figure dans le rapport qui vous a été distribuée.

Le constat principal est connu : on diagnostique mal les troubles mentaux de l'enfant et de l'adolescent ; l'offre de soins et de prise en charge est insuffisante ou, du moins, inadaptée. Certes, les situations varient en fonction des territoires, notamment pour ce qui est du développement du secteur médico-social et de son articulation avec le secteur sanitaire. Tous nos interlocuteurs ont également insisté sur l'importance des nombreuses initiatives, voire innovations, de terrain, qui améliorent les prises en charge. Je pense notamment à la place qu'occupent aujourd'hui les maisons des adolescents (MDA). La plupart d'entre eux ont également dénoncé un manque de moyens et de cohérence dans la politique menée.

Les sujets d'incertitude sont nombreux, à commencer par l'ampleur des besoins. D'emblée, lors des auditions, on nous a indiqué qu'il convenait de ne pas « sur-psychiatiser » les troubles des enfants et des adolescents. Une des personnes entendues l'a dit, il ne saurait être question de voir les psychiatres chargés du bien-être de la société et des individus. C'est incontestable !

Dans le même temps, la crainte de « sur-psychiatiser » ne doit pas empêcher la prévention. Si les troubles des enfants sont difficiles à détecter et s'ils sont évolutifs, ils peuvent disparaître lorsqu'ils sont pris en charge suffisamment tôt. C'est donc une vraie

perte de chance que l'absence de prise en charge précoce. Un trouble peut révéler une pathologie naissante et peut aussi, s'il n'est pas pris en charge, devenir pathologique. Il faut donc repérer et évaluer les troubles même si la réponse à apporter ne sera pas nécessairement psychiatrique. Cela suppose la mise en place d'une expertise minimale facilement accessible dans des délais raisonnables.

C'est là une tâche particulièrement lourde. La file active de la pédopsychiatrie a augmenté de plus 80 % entre 1991 et 2003. Cette augmentation s'est poursuivie entre 2007 et 2014, à hauteur de 22 %, avant, il est vrai, de s'atténuer dans la période récente. On ne connaît pas précisément les causes de cette évolution, mais il est certain que la pédopsychiatrie est sollicitée de toutes parts, en lien avec les inquiétudes qui traversent notre société, des troubles des apprentissages jusqu'à la radicalisation. La psychiatrie et la pédopsychiatrie sont naturellement des disciplines poreuses aux questions sociales, qu'il s'agisse de la montée de la précarité, identifiée par plusieurs de nos interlocuteurs, ou de la question de l'exposition des jeunes aux nouvelles formes de violences présentes sur les réseaux sociaux.

Dans le même temps, la question du bien-être des jeunes prend une place croissante au sein de nos institutions. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République de 2013 l'a inscrite parmi les objectifs de l'éducation nationale. Plus récemment encore, le plan « bien-être et santé des jeunes » a entraîné la signature d'une convention-cadre entre le ministère de la santé et celui de l'éducation nationale. Il devrait également déboucher sur une convention entre les ministères de la santé et de la justice, afin de favoriser les actions de dépistage et d'orientation vers la prise en charge des troubles psychiques ou psychiatriques.

Il faut en effet que l'ensemble des acteurs de première ligne – soignants, personnels de l'éducation nationale, de la protection maternelle et infantile (PMI), de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) – soient formés au repérage des troubles, disposent de moyens pour l'assurer et des connaissances suffisantes pour orienter le jeune, si nécessaire.

Cela n'est évidemment pas simple, ne serait-ce que par l'ampleur de l'effort que nécessite la formation des quelque 855 000 enseignants. Surtout, on ne peut demander à des professionnels déjà accaparés par de multiples sollicitations et priorités fixées par les pouvoirs publics de se consacrer à chacune d'entre elles et de mener à bien leur mission première, d'autant que les missions peuvent parfois entrer en contradiction. Il nous a par exemple été dit que l'accent mis sur le signalement des situations dangereuses pouvait entrer en contradiction avec le soutien à apporter aux familles. Je vous propose donc une série de préconisations, les plus pragmatiques possible, pour renforcer les moyens déjà mis en place, assurer les formations et diffuser des instruments communs pour le repérage des troubles.

En complément, pour accompagner les élèves en difficulté et aider les enseignants, je vous propose de redonner toute leur place aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), dont l'importance a été soulignée par plusieurs personnes entendues

Par nature, la pédopsychiatrie repose sur le travail avec le jeune, enfant ou adolescent, et avec son entourage familial. En effet, pour ce qui concerne la périnatalité notamment, c'est généralement non pas le nouveau-né lui-même qui est malade, mais ses parents ; c'est la relation dans laquelle il se trouve avec eux ou plus largement les figures

d'attachement qui sont responsables. Ce travail avec la famille doit prendre en compte tous les membres de celle-ci, ascendants, frères et sœurs, mais aussi pères et mères des familles recomposées. Il me paraît donc important que le temps passé par les professionnels de santé à ces consultations soit valorisé de manière adaptée. Je vous propose également une préconisation en ce sens.

Après le dépistage vient la prise en charge. L'essentiel, on le sait, relève aujourd'hui de l'ambulatoire, depuis le grand mouvement de désinstitutionnalisation des années 1960, marqué par l'apparition du secteur de psychiatrie, suivi en 1972 par la création du secteur de psychiatrie infanto-juvénile.

Le principe du secteur est que des équipes hospitalières dédiées soignent les malades sur leur lieu de vie.

Étant donné l'ampleur du mouvement de désinstitutionnalisation, il est normal que, de toutes les disciplines médicales, la psychiatrie soit celle qui ait connu le taux le plus important de fermeture de lits au cours des dernières années. Aujourd'hui, s'il y a des places d'hôpital de jour et quelques places, encore moins nombreuses, d'hôpital de nuit, les hospitalisations à temps complet sont limitées par le nombre de lits disponibles. Ce fait peut avoir des effets délétères quand les professionnels de santé se trouvent dans l'impossibilité d'offrir une prise en charge adaptée à la situation de leur patient mineur.

Il existe ainsi des cas de mineurs hospitalisés dans des services de psychiatrie pour adultes, ce qui est évidemment inadapté. La situation des jeunes ayant fait une tentative de suicide nous a également été signalée : il arrive que les soignants jugent préférable de ne pas les hospitaliser en l'absence d'un lit adapté.

Dans ce contexte, un mouvement d'ouverture de nouveaux lits de pédopsychiatrie s'est amorcé depuis quelques années. Il faut s'en féliciter et encourager la mise en place d'une offre adaptée aux situations d'urgence. À l'inverse, nous devons également éviter ce que certains ont appelé des « lits pièges », qui deviennent des lieux de prise en charge durable, sans perspective de sortie vers une solution adaptée, et facteurs de comorbidité.

À l'issue de nos travaux, il ne me paraît pas nécessaire de préconiser une réforme globale de l'organisation des soins en psychiatrie. La loi de modernisation de notre système de santé de 2016 a conforté le secteur à la satisfaction de tous les acteurs. Nous pouvons suivre le conseil qui nous a été donné de renforcer l'existant plutôt que vouloir, à tout prix, faire du neuf. Je vous propose donc d'adopter une série de préconisations destinées à permettre de raccourcir le temps d'accès à une première consultation dans les centres médico-psychologiques (CMP) de pédopsychiatrie qui sont la cheville ouvrière des secteurs infanto-juvéniles.

Il faut également nous interroger sur la place des centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) et sur leur articulation avec les autres structures. De l'avis des acteurs de la prise en charge eux-mêmes, l'articulation des différents intervenants peut être améliorée sans bouleversement par une meilleure structuration. Plusieurs d'entre eux ont fait part à la mission d'information des projets dont ils sont porteurs. L'idée généralement admise est qu'il faut privilégier la logique de parcours par rapport à la logique de structures. L'entrée dans le parcours de soins relève encore trop souvent plus du hasard que de la cohérence.

Pour mieux répondre aux besoins, un système de prise en charge – en l’espèce, des enfants – en trois niveaux, à partir du repérage des troubles, nous a été présenté. Il mérite d’être discuté avec les acteurs de terrain. Il m’apparaît également que les réseaux en pédopsychiatrie doivent être soutenus, car les financements qui leur sont accordés par les agences régionales de santé (ARS) s’avèrent souvent, et de plus en plus, insuffisants.

Il faut permettre une première consultation rapide débouchant sur une hospitalisation complète dans les quelques cas où cela est nécessaire et pour le temps le plus bref possible. Cela suppose de développer les structures d’aval à l’hospitalisation, mais renvoie à la question complexe de l’articulation du secteur sanitaire avec le secteur médico-social.

Deux versions très différentes se sont opposées : certains considèrent que les ruptures de prise en charge résultent d’un manque de mobilisation du secteur médico-social ; d’autres, responsables d’établissements médico-sociaux (EMS), nous ont fait part de leurs difficultés à obtenir des réponses satisfaisantes à leurs demandes de prise en charge sanitaire.

Nos auditions et déplacements, notamment dans les Bouches-du-Rhône, nous ont permis de nous pencher sur les projets portés par certains de ces EMS. Il ressort de témoignages concordants que certains d’entre eux, en particulier les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP) et les instituts médico-éducatifs (IME), sont amenés à accueillir des mineurs souffrant de troubles psychiatriques alors que cela ne correspond pas à leur vocation première.

Les ITEP doivent en principe permettre de prendre en charge des enfants qui présentent des troubles du comportement sans problème majeur lié à une maladie psychiatrique chronique ou à des troubles cognitifs. L’accueil d’une population de jeunes, dont certains sont placés par décision de justice, ne correspondant pas à cette définition est d’autant plus regrettable que les équipes mobilisées dans ces structures n’ont généralement pas bénéficié d’une formation adaptée à la prise en charge de troubles psychiatriques. Les modalités d’organisation de ces établissements, qui ne sont ouverts qu’une partie de l’année et ferment notamment les week-ends, rendent d’autant plus difficile la gestion de ces cas complexes.

Une structure intégrée, articulant prise en charge sanitaire et médico-sociale, nous a été présentée par l’association Serena à Marseille. C’est un modèle tout à fait intéressant qu’il conviendrait de mieux faire connaître. Le projet de rapport comporte des développements plus approfondis à ce sujet.

D’autres instruments paraissent plus immédiatement mobilisables : le déploiement des équipes de liaison qui offrent la possibilité de mieux articuler la prise en charge somatique et la prise en charge psychiatrique, y compris aux urgences ; la prise en charge sanitaire et médico-sociale. Ces équipes pluridisciplinaires, qui peuvent notamment comporter des pédopsychiatres et des infirmiers, apportent dans le lieu où se trouve le mineur un renfort ponctuel à l’équipe en place pour toutes les questions relatives aux aspects psychiatriques de la prise en charge. Lors de notre déplacement à Lille, nous avons pu prendre connaissance d’un exemple particulièrement intéressant, celui des équipes mobiles pour adolescents qui existe depuis 2003. Ce dispositif fait l’objet d’une présentation plus détaillée dans le rapport.

J’évoquerai brièvement la question des groupements hospitaliers de territoire (GHT). L’enjeu est moins celui de l’accès aux soins que d’une meilleure interaction entre

établissements de médecine-chirurgie-obstétrique (MCO) et établissements spécialisés en psychiatrie. Au cours de nos auditions, il est apparu clairement que les demandes de GHT dérogatoires, comprenant uniquement des établissements psychiatriques, sont d'abord liées à des enjeux financiers et à la crainte que la psychiatrie, financée par dotation globale, ne soit appelée, au sein de GHT généralistes, à financer les activités de MCO.

J'en viens à la question de la gouvernance en pédopsychiatrie.

Il nous a été confié que l'évolution de la psychiatrie, et surtout de la psychiatrie des mineurs, devait s'appuyer sur une volonté politique affirmée. De fait, la gouvernance sur ce sujet manque de clarté. Les moyens opérationnels sont aux mains de la direction générale de l'offre de soins, laquelle a d'ailleurs mis en place un comité de pilotage de la psychiatrie qui réunit tous les acteurs et dispose d'un programme de travail concret.

Il me semble également que les compétences de la Haute Autorité de santé (HAS) pourraient être davantage mobilisées sur les questions d'organisation des soins et ne plus se limiter à la question des bonnes pratiques. Ce n'est pas que la diffusion de ces dernières soit à négliger, c'est même un sujet sensible, mais il appartient aux administrations centrales et aux agences de mener leur travail de recension, d'évaluation, de diffusion. Je ne pense donc pas qu'un nouvel organisme soit nécessaire.

C'est aussi le cas s'agissant de la concertation avec les acteurs. Je suis dubitatif sur le rôle que peut jouer le nouveau Conseil national de la santé mentale (CNSM). On peut s'interroger sur sa capacité à fonctionner de manière effective, compte tenu des choix opérés pour sa composition et de l'absence de moyens propres. Il me paraît que les missions d'évaluation qui semblent imparties au CNSM et ses difficultés de fonctionnement justifieraient de le rapprocher du Haut Conseil de la santé publique (HCSP). Le travail de concertation relève quant à lui non d'une instance spécifique, mais du travail ministériel et interministériel.

Tous les acteurs du soin sont en faveur d'une meilleure reconnaissance. On manque de pédopsychiatres sur le terrain et à l'université : il faut donc créer des postes, former des internes et le faire le mieux possible, afin notamment de garantir l'équivalence européenne de leur qualification. La question est en pratique d'autant plus difficile que le nombre d'encadrants est faible. À titre d'illustration, les professeurs d'université en pédopsychiatrie représentent 0,73 % de l'ensemble des professeurs de médecine.

Dans ce contexte, je pense que la réforme en cours du troisième cycle des études médicales doit permettre d'envisager, dès à présent, la mise en place d'un diplôme d'études spécialisées (DES), qui comporterait un tronc commun puis deux branches : l'une, pour la psychiatrie générale ou adulte, l'autre, pour la pédopsychiatrie. Les discussions sont en cours.

Plusieurs mesures concrètes sur les stages des futurs pédopsychiatres et sur les statuts des praticiens hospitaliers permettraient aussi de faciliter les connaissances réciproques et le travail en commun des différents acteurs.

Il faut également mieux reconnaître les autres professionnels. La création d'un master en psychiatrie pour les infirmiers est une évidence qui tarde trop à s'imposer dans les faits. Il existait jadis deux formations pour les infirmiers, une générale, une plus spécifique. La suppression de cette dernière les a privés d'une partie de leurs compétences en psychiatrie.

En outre, je pense que le temps est aussi venu de prévoir les conditions d'un remboursement des séances de psychothérapie. De même, une meilleure valorisation des orthophonistes, des psychomotriciens et des ergothérapeutes est nécessaire. Une préconisation vise à faciliter les conditions de remboursement des séances, ne serait-ce que pour éviter que les familles n'aient à se tourner vers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) pour l'obtenir.

Comme nous l'avons souhaité dès l'origine de nos travaux, une partie du rapport est consacré à la recherche. De manière générale, il convient d'accroître les moyens dévolus à la recherche en psychiatrie des mineurs et de faciliter l'accès des chercheurs aux structures existantes. Avec trois axes : les études épidémiologiques, l'évaluation des stratégies non médicamenteuses, les neurosciences. Il faut enfin soutenir les études médico-économiques et développer la recherche paramédicale.

Ces différentes préconisations rendent notre rapport le plus complet possible. Sans être exhaustif, il ne tombe pas dans de vaines polémiques. Je pense qu'il peut marquer notre volonté d'avancer ensemble sur cette question particulièrement importante.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Merci, monsieur le rapporteur, pour votre présentation de ce rapport aussi complet qu'intéressant.

Je passe désormais la parole aux membres de la mission d'information désireux de vous interroger.

Mme Catherine Génisson. – Je veux souligner la qualité des travaux de la mission d'information et du rapport, mais exprimer également un regret : nous n'avons pas été réunis, comme la tradition le veut, avant l'écriture du rapport, que nous découvrons aujourd'hui.

Sur le fond, il faudrait mentionner, dans l'introduction du rapport, l'urgence qu'il y a de se pencher sur la pédopsychiatrie. Ce secteur est devenu un vrai désert des Tartares.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit des CMPP. Ils sont aujourd'hui totalement engorgés, à tel point que les enfants qui y sont éligibles ne peuvent bénéficier de tous les soins qui y sont prodigués. Il est donc fait recours au secteur de la médecine libérale, ce qui pose problème, car la sécurité sociale n'accepte pas de financer de double prise en charge. Il est urgentissime de résoudre ce problème.

Je note que la question de l'autisme n'est pas abordée dans le rapport. J'aurais aimé que l'on insiste sur la nécessité d'augmenter l'effort de recherche sur ce sujet.

Le député Daniel Fasquelle a déposé une proposition de loi visant à interdire la pratique du *packing*, ou enveloppement corporel humide, sur toute personne atteinte du spectre autistique, ainsi que son enseignement. À mon sens, le législateur ne doit pas être un prescripteur médical. Notre rôle peut être d'insister sur la nécessité d'améliorer la prise en charge, par exemple, certainement d'être prescripteur ou proscripteur de méthodes médicales.

Mme Laurence Cohen. – Les travaux de la mission d'information ont été très instructifs et passionnants.

Une question de forme pour commencer : les notes écrites produites par les personnes n'ayant pu être auditionnées, faute de temps, vont-elles être annexées au rapport ?

Je regrette pour ma part le secret excessif ayant entouré nos travaux. C'est une mission d'information, pas une commission d'enquête ! Devoir se déplacer pour consulter un rapport sur un bout de table, sans pouvoir y travailler, voilà qui est excessif !

De même qu'il ne me semble pas tellement démocratique de ne disposer du rapport qu'aujourd'hui. Faire une contribution au rapport sans le connaître, c'est se réduire à des remarques idéologiques. Nous avons jusqu'à demain, semble-t-il, pour faire connaître nos remarques éventuelles : une journée pour ce faire, c'est bien court. Cette situation n'est pas à la hauteur du travail mené jusqu'à présent, de la qualité de nos auditions, ni de notre investissement.

Sur le fond, les propos du rapporteur sur la situation en pédopsychiatrie sont justes. J'ajouterais néanmoins des éléments de contexte : la psychiatrie est le parent pauvre du système de santé, avec des budgets contraints, des effectifs réduits. C'est encore plus dur pour la pédopsychiatrie. Je veux citer ces mots du professeur David Cohen, chef du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent à la Pitié-Salpêtrière, dont je précise qu'il n'est pas de ma famille, selon lesquels la pédopsychiatrie, c'est « le tiers-monde dans la République ». Le rapport ne rend pas compte de cette situation.

Nous avons tous reçu le courriel de colère de l'équipe du centre hospitalier Le Vinatier : les 166 signataires, médecins, professionnels de santé en psychiatrie et pédopsychiatrie nous appellent au secours ! Pourtant, le rapport n'opère que des réajustements dans le dispositif actuel.

Pour ce qui est des propositions, je trouve dangereux que certaines semblent ouvrir la porte à la tarification à l'activité (T2A). Peut-être les ai-je mal comprises ? C'est en tout cas ce que je comprends de la proposition n° 19 : « S'orienter vers une tarification globale pour les établissements médico-sociaux sur la base d'une évaluation de leur activité ». Pour moi, la clé est bien plutôt de mieux prendre en compte les besoins de la population.

De même pour la proposition n° 20 : « Identifier et mettre en place un panier de soins et de services homogène dans chaque département ». Cette notion de « panier de soins » me semble minimaliste. Tout se passe comme si on s'alignait sur l'offre, qui est insuffisante.

Je suis d'accord avec la proposition n° 28 : « Soutenir les équipes mobiles de liaison ». En revanche, pourquoi se contenter de n'ouvrir que « quelques lits » en psychiatrie infanto-juvénile, dans la proposition n° 24 ? Au cours de mes déplacements, j'ai pu constater qu'un établissement, à Vienne, avait supprimé son internat séquentiel. C'est une décision grave pour les enfants comme pour leur famille qui avaient besoin de ces quelques nuits pour souffler.

Toutes ces propositions sont révélatrices d'une orientation que je ne partage pas.

On regroupe les CMPP, prétendument pour plus d'efficacité. Or, ce faisant, on remet en cause le brassage social. On oblige les familles à faire des kilomètres pour s'y rendre. Cela ne va pas dans le sens d'une amélioration notable de la pédopsychiatrie.

En revanche, je suis d'accord avec les propositions portant sur la formation. Il est seulement dommage de n'avoir pas plus parlé de la nécessaire revalorisation salariale des psychologues cliniciens ou des personnels paramédicaux, dont le rôle est indispensable, mais le statut mal reconnu.

Mme Maryvonne Blondin. – Je partage ce que viennent de dire mes collègues, aussi bien leurs remerciements que leurs regrets. Je découvre, comme elles, ce rapport seulement aujourd’hui.

Quelques mots sur la tarification à l’activité. Pour les pédopsychiatres, le temps passé avec leur patient lors de la première rencontre est essentiel pour dégager un parcours de prise en charge pertinent. Cette première rencontre peut durer beaucoup plus d’une heure. Dès lors, la T2A ne leur convient pas du tout.

Les pédopsychiatres ont également le sentiment d’être mal considérés. Mais ils sont aussi mal utilisés : ils sont parfois consultés pour avoir ensuite accès à un orthophoniste, par exemple. Ces situations allongent les files d’attente et embolissent les services.

J’ai été sensible à l’audition du professeur Moro, qui nous a parlé du plan Santé et bien-être à l’école. Je ne suis pas arrivé au bout des 52 propositions, mais j’ai pu voir que vous mettiez en place, comme elle le préconise, un réseau et des outils de repérage des problèmes qui nous occupent dès la protection maternelle et infantile (PMI) ou dès l’intégration au sein du système scolaire.

Vous redonnez également toute leur place aux RASED, qui avaient été supprimés. Ce point est essentiel, notamment pour les psychologues scolaires.

Le 27 mars dernier, j’ai réuni, à leur demande, les psychologues scolaires à propos du récent statut unique. Mme Moro était présente, pour parler du plan Santé et bien-être à l’école. Vous défendez ce statut unique, monsieur le rapporteur, et préconisez d’augmenter le nombre de psychologues scolaires. Je tenais à vous informer qu’un concours a récemment ouvert 300 places de psychologues scolaires. Il a été pris d’assaut, puisqu’il a attiré pas moins de 4 000 candidats.

Je signale également que l’École des hautes études en santé publique de Rennes a mis en place une formation des médecins par un psychologue, qui intervient – certes trop peu – pour développer leurs connaissances en la matière et les sensibiliser à l’importance du partenariat avec les professionnels du secteur. Ce sont des initiatives à développer.

Enfin, un mot sur le problème récurrent de la prise en charge des 16-18 ans. Je n’ai pas eu le temps de lire vos propositions, mais il s’agit d’un problème qui revient toujours dans les conversations que je peux avoir avec des professionnels. Il y a ici comme un vide.

Mme Marie Mercier. – Il était très pertinent de travailler sur ces questions. Les auditions ont toutes été de très haute tenue. Les déplacements ont également été très riches. Je tenais à le signaler. Alors, bien sûr, on aurait peut-être aimé aller beaucoup plus loin. Mais réussir, comme cela a été fait, à synthétiser des propos de psychiatres, mérite d’être salué !

La psychiatrie est un domaine dense, difficile. La pédopsychiatrie encore plus.

Il me semble important de clarifier les différences existant entre le sanitaire et le médico-social. Les frontières entre les deux sont trop poreuses. Nous devons trouver une méthode pour bien les distinguer.

Les propositions seront peut-être enrichies, mais j'espère surtout qu'elles seront entendues et appliquées : nous nous féliciterons alors non seulement de leur pertinence, mais aussi de leur utilité.

M. René-Paul Savary. – Un mot pour commencer au sujet des CMPP. Avec leur regroupement, les distances pour s'y rendre sont souvent devenues trop importantes.

Pour permettre la double prise en charge, des accords locaux, notamment dans mon département, avaient été passés, qui permettaient le remboursement des frais contractés dans le secteur libéral. Désormais, les patients n'ont plus le droit de le faire, ce qui pose un vrai problème.

Je partage ce qu'a dit Marie Mercier, il faudrait des catégories plus précises : si le remboursement peut se faire par la sécurité sociale, c'est du sanitaire ; ce n'est donc pas du médico-social. Dès lors, le soin doit ne pas être préconisé par la MDPH. C'est une piste à creuser.

Les travaux que nous menons actuellement avec Laurence Cohen et Catherine Génisson sur la situation des urgences hospitalières – généralistes, pédiatriques et psychiatriques – m'incitent à demander que l'on regroupe les propositions n^{os} 14 et 32. Il y a 52 propositions : il faudrait les synthétiser pour en garder quelques-unes percutantes, visibles, qui donnent des pistes pour faire avancer les choses. On verrait alors que ce n'est pas forcément difficile ni cher.

Je terminerai moi aussi sur la difficile frontière entre psychiatrie adulte et pédopsychiatrie. Nous avons un vrai problème pour les 16-18 ans. Je ne suis pas sûr qu'il faille rester dans le schéma actuel. Le traitement des affections de ces jeunes est une question non pas d'âge, mais de maturité, laquelle varie fortement entre les individus.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Un petit mot sur le médico-social et le sanitaire, avant de laisser la parole à Daniel Chasseing. Je tenais seulement à vous rappeler, mes chers collègues, que lors de l'audition de M. Laforcade, directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine, qui parlait de défaillance du médico-social, je lui avais répondu que bien souvent, dans les départements, on observait plutôt une défaillance du sanitaire !

Mme Laurence Cohen. – C'est vrai !

M. Daniel Chasseing. – J'adresse à mon tour toutes mes félicitations au rapporteur pour son rapport très complet et ses propositions très pragmatiques.

Je pense aux propositions pour renforcer l'éducation nationale, avec une politique de prévention plus importante et un plus grand soutien aux familles. Je pense aussi au développement des structures mobiles pour éviter l'hospitalisation, structures qui ne doivent cependant pas empêcher celle-ci quand elle est nécessaire.

Certains jeunes placés en foyer n'ont rien à y faire. Il faut donc une équipe qui prenne en charge ces enfants, et pour cela renforcer les postes, différencier le rôle des pédopsychiatres de celui des psychiatres.

Ce rapport est une inspiration pour l'avenir. Il représente un très grand progrès pour les départements, pour les généralistes, lesquels sont bien souvent complètement

démunis. Je pense à la proposition n° 14, notamment, qui prévoit un dispositif de permanence téléphonique pour répondre aux besoins d'avis pédopsychiatriques des généralistes.

J'ajoute que la pédopsychiatrie est un domaine rendu encore plus difficile en cas de famille recomposée.

En tout état de cause, si toutes les propositions sont mises en place, cela représentera un grand progrès.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Mme Françoise Cartron. – Quand je vois la richesse des auditions menées par la mission d'information, je regrette vraiment de n'avoir pas pu participer plus à ses travaux.

J'adhère à la hiérarchie des propositions du rapport, qui place en tête de ses préconisations la recherche en épidémiologie. J'abonde également dans le sens de mes collègues, qui ont insisté sur l'importance de bien définir les termes.

Je m'interroge sur la place des RASED dans le dispositif qui fait l'objet de la proposition n° 9. Pour ma part, je ne considère pas que les RASED aient à prendre en charge des enfants atteints de troubles psychiatriques. Les RASED ont pour mission de s'occuper des enfants qui ont des difficultés d'apprentissage ponctuelles. Leurs interventions sont donc nécessairement limitées dans le temps. Les enfants souffrant de troubles psychiatriques doivent être orientés vers les CMPP, par exemple.

Je partage néanmoins la conviction du rapporteur, sur l'équilibre à trouver entre la sur-psychiatisation et la nécessaire prévention.

M. Yves Daudigny. – C'est parce que j'ai été alerté localement sur ces questions que j'ai souhaité suivre les travaux de cette mission d'information. Il s'agit d'un sujet d'une grande complexité.

Je souhaite moi aussi citer la contribution du professeur David Cohen, qui souligne également le retard de la France en Europe en matière de formation de professionnels dédiés. En la matière, notre pays se classe au même rang que la Slovénie et la Roumanie. L'attractivité du métier de pédopsychiatre s'est effondrée, comme si ce corps était responsable des maux de la société.

Je voudrais à mon tour évoquer la question des 16-18 ans, voire des 16-25 ans. La frontière des 16 ans, en réalité des 15 ans et 3 mois pour la sécurité sociale, voire des 16 ans et 3 mois dans d'autres circonstances, complique les soins apportés à ceux qui en ont besoin. Il y a une spécificité de l'adolescence, faite d'une vulnérabilité particulière. La prise en charge de ces jeunes dans les services de psychiatrie adulte, pour les jeunes comme pour les adultes qui s'y trouvent, n'est pas la meilleure solution.

J'en viens à la T2A. On en constate déjà les limites là où elle est appliquée. Si elle devait être introduite en matière de pédopsychiatrie, je vous inciterais à la plus grande prudence. En psychiatrie, on ne soigne pas avec des machines, il n'y a pas d'imagerie. Le plateau technique, ce sont les médecins. L'acte technique, c'est la discussion. Cela demande du temps. Ce n'est pas un hasard, d'ailleurs, si la part salariale dans le budget des hôpitaux psychiatriques est plus importante que dans les hôpitaux généraux.

Dans mon département, il y a un établissement qui a des difficultés financières, et qui doit donc couper ses dépenses. Dans le même temps, il lui est demandé d'améliorer la qualité et la traçabilité des soins. Pour cela, il lui faudrait mettre à jour son système d'information, ce qui lui est impossible. Il est pris en tenaille entre deux injonctions contradictoires, et ce sont les patients qui en paient le prix.

Mme Corinne Imbert. – Je n'avais pas le sentiment que les RASED avaient été complètement supprimés. Ils fonctionnent encore dans certains départements, certes avec peu de moyens. Je suis donc favorable à leur renforcement.

Des enseignants spécialisés continuent à être formés : des maîtres E, chargés des difficultés d'apprentissage, et des maîtres G, chargés des difficultés d'adaptation à l'école, pour les enfants qui ne parlent pas, par exemple.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je vais essayer de répondre – pas forcément dans l'ordre ! – à toutes les questions.

Pour ce qui est des remarques de méthode, je rappelle, mes chers collègues, que nous avons dû travailler en des temps très contraints. Je suis désolé qu'il ait fallu attendre aujourd'hui pour vous transmettre le rapport qui est consultable depuis mercredi dernier. Cela dit, j'ai participé aux travaux de trois missions d'information, et je n'ai jamais pu emporter de rapport chez moi pour y travailler.

Mme Catherine Génisson. – Sans aller jusque-là, les travaux des missions d'information auxquels j'ai participé prévoyaient une discussion avec le rapporteur et le président avant l'examen du rapport, afin, le cas échéant, de le modifier.

M. Alain Milon, président. – Nous sommes tous très occupés !

Mme Catherine Génisson. – C'est ce que nous avons fait pour la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Quand j'ai proposé ce thème de rapport, j'étais conscient que l'exercice était, veuillez m'excuser du terme, « casse-gueule ». La psychiatrie est un domaine compliqué, la pédopsychiatrie l'est encore plus. On y inclut souvent la question de l'autisme. Si elle n'a pas été abordée, ce n'est pas faute de temps ; ce n'est pas par mépris ; c'est tout au contraire un choix. D'abord, parce que l'autisme a fait l'objet de nombreux rapports dédiés. Ensuite, parce que beaucoup de professionnels se refusent à considérer que l'autisme entre dans le champ de la psychiatrie. L'autisme doit être traité de manière spécifique.

Certes, madame Cohen, ce n'est pas le grand soir de la pédopsychiatrie que nous proposons. C'est ce que j'ai voulu. Oui, 52 propositions, c'est beaucoup. Parmi elles, il y a des mesures qui ne sont pas simples à mettre en œuvre. On aurait pu, certes, les regrouper. Mais je préfère ce côté touffu, qui me semble plus pertinent quand on touche à ce domaine sensible qu'est la psychiatrie.

Mme Mercier nous interpelle sur la nécessaire articulation entre sanitaire et médico-social. C'est un sujet qui me préoccupe depuis le début de ma vie publique. Les deux domaines sont bien définis de manière réglementaire, mais, dans la réalité, c'est autre chose. Tout revient en fait à des questions de financement : qui paie quoi ?

Il en va de même pour les RASED. Ils n'ont certes pas vocation à accompagner les enfants souffrant de troubles psychiatriques. Mais ils ont leur place dans l'accompagnement des enfants ayant des troubles du comportement ou de la personnalité, jusqu'à ce qu'un trouble psychiatrique soit éventuellement diagnostiqué.

Pour les urgences, à mon sens, les choses sont claires. Les urgences psychiatriques sont des urgences de deuxième intention. Ce n'est qu'après avoir analysé les symptômes du patient qui s'est présenté aux urgences que l'on peut l'envoyer aux urgences psychiatriques.

Mme Catherine Génisson. – L'analyse des symptômes n'est pas toujours nécessaire ! Il suffit de voir l'attitude de la personne aux urgences...

M. Michel Amiel, rapporteur. – Des bouffées délirantes peuvent très bien s'expliquer par un hématome sous-dural ! Des médecins ont été traînés devant la justice pour des erreurs de diagnostic.

Il faut donc un psychiatre dans les services de pédiatrie, et un pédiatre dans les services psychiatriques. C'est aussi le sens de la proposition n° 32.

La proposition n° 14 a pour objet de venir en aide aux médecins généralistes qui peuvent se sentir désemparés face à certaines situations. Cette idée de permanence téléphonique me paraît donc importante.

Pour la recherche, nous avons souhaité identifier trois axes : les études épidémiologiques, l'évaluation des stratégies non médicamenteuses, les neurosciences. Un quatrième à développer serait la recherche paramédicale.

Pour les infirmiers, nous proposons une formation complémentaire dans le cadre du master, une formation initiale spécifique sur ces sujets n'existant plus.

Par ailleurs, que les choses soient claires, je n'ai jamais ouvert la porte à la T2A en matière de pédopsychiatrie. La proposition n° 19, que vous citez, madame Cohen, traite des établissements médico-sociaux (EMS), où est pratiqué le prix de journée. Je me suis toujours battu pour une tarification globale. Qu'est-ce à dire ? Quand un enfant placé dans un ITEP fait une fugue et disparaît une journée, ce qui arrive souvent, des moyens considérables sont mobilisés pour le retrouver et, pourtant, la journée « saute ». C'est pourquoi les directeurs d'EMS appellent de leurs vœux la tarification globale.

Mme Laurence Cohen. – La proposition n° 19 vise bien à « s'orienter vers une tarification globale pour les EMS sur la base d'une évaluation de leur activité » ! Pour moi, ce sont les besoins des individus qu'il faut prendre en compte.

Idem pour la proposition n° 37, dont l'intitulé « Faire évoluer le mode de financement des établissements psychiatriques afin de rémunérer de manière plus adéquate les actes de psychiatrie en établissement hospitalier », peut ouvrir la porte à la T2A.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Rien ne nous empêche de prendre en compte des modifications, chère collègue.

Pour la proposition n° 19, nous parlons bien de l'évaluation de l'activité des EMS, des ITEP, par exemple. Rien de péjoratif à cela ! En quoi le terme d'évaluation est-il dérangeant ?

Mme Laurence Cohen. – Et pourquoi cette évaluation ne se ferait-elle pas « sur la base de la réponse aux besoins des populations » ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je propose qu'elle se fasse « sur la base d'une évaluation du parcours de prise en charge ».

Pourquoi ne veux-je pas inclure cette notion de « besoins » ? Nous constatons une augmentation exponentielle des demandes en pédopsychiatrie. Les raisons pour cela, chacun peut en trouver : la précarité sociale, la baisse du seuil de tolérance... Les parents dont les enfants sont victimes de troubles sont de plus en plus désemparés.

C'est pourquoi mentionner dans le rapport que l'on va répondre aux besoins me pose problème : nous ne devons pas être dans l'incantation. Nos propositions doivent être concrètes.

Mme Laurence Cohen. – La notion d'offre et de besoins de soin me paraît pertinente. Le responsable de la fermeture de l'internat séquentiel du centre hospitalier Lucien Hessel de Vienne confiait que, selon lui, moins il y avait d'offres de lits, moins il y avait de besoins. Cette notion de besoin doit aussi être insérée dans la proposition n° 37.

Pour la proposition n° 20, la notion de « panier de soins et de services » me paraît bien minimaliste.

M. René-Paul Savary. – La situation difficile que rencontrent les urgences pose le problème de leur régulation. Le recours aux numéros d'urgence – le 15, le 116 – doit être clarifié et amélioré. Quand une urgence relève de la psychiatrie et que la réponse n'est pas adaptée, cela pose problème. D'autant que ces situations surviennent en général hors des heures ouvrables...

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je ne participe pas, hélas, je n'en ai pas le temps, aux auditions sur ces sujets, mon cher collègue. Mais je suis convaincu que la solution passe d'abord par les urgences générales.

M. René-Paul Savary. – Il y a en ce moment trois groupes de travail sur des questions connexes : le nôtre, qui s'achève, le groupe de travail sur la situation des urgences, un dernier sur les soins de proximité. Tous ces sujets sont liés !

Tout le territoire, par exemple, devrait être couvert par les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP). Le problème vient de leur financement, assuré à 20 % par le département et à 80 % par l'État.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Votre réflexion me permet de revenir sur la notion de « panier de soins ». Il me paraît convenable de dire que l'ensemble du territoire doit être couvert par une démarche de soins minimale. Ce n'est pas le cas aujourd'hui ! Il y a des départements où il n'y a pas de pédopsychiatres ; il y a même des universités où il n'y a pas de chef de service en pédopsychiatrie !

Mme Laurence Cohen. – Ces 52 propositions reflètent tout de même une certaine orientation. Quand on les additionne, on réalise que le rapport ne prend pas en compte la pénurie existant en pédopsychiatrie. Le rapport reste en deçà des exigences des professionnels.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Mais en matière de pédopsychiatrie, nous ne disposons même pas du minimum ! Moi, je veux partir du réel pour l'améliorer. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais, si les 52 propositions sont appliquées, ce ne serait déjà pas si mal.

Mme Catherine Génisson. – Il est bien évident que les troubles psychiatriques sont parfois l'expression de troubles somatiques. Certains hôpitaux disposent de services psychiatriques. Il serait intéressant d'affecter directement des malades connus pour leur trouble dans ces services, avec la venue d'un médecin des urgences, plutôt que de les laisser mettre le bazar aux urgences générales.

Je voudrais insister sur l'importance de la relation humaine dans ce domaine, notamment pour apprécier les besoins. Le téléphone peut ne pas suffire. Dans le Nord-Pas-de-Calais, on consulte tardivement. Les gens sont habitués à attendre avant de consulter. L'évaluation des besoins est donc nécessaire, mais compliquée.

Ce qui saute aux yeux dans nos travaux, c'est que la pédopsychiatrie, c'est le tiers-monde. Ce sujet devra être pris en charge par le futur Président de la République. Nous devons lancer un cri d'alarme.

Pour ce qui est de la T2A, elle ne pourra pas être mise en place en psychiatrie. Il faut des formulations plus claires dans les propositions, parler de parcours de soin, par exemple.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je ne suis pas assez « grande gueule », cela m'a d'ailleurs joué des tours. Non, je n'ai pas repris l'expression de « tiers-monde » dans mon rapport. Mais dans mon introduction, j'ai tout de même largement développé le fait qu'il s'agissait d'un secteur sinistré.

Mme Catherine Génisson. – On pourrait peut-être reprendre les propos du professeur Cohen en le citant ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Toutes les auditions ont été publiées.

Mme Laurence Cohen. – Oui, mais les contributions écrites le seront-elles ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pour ceux qui en font la demande, oui !

Mme Laurence Cohen. – Je reviens sur la méthode. Nous découvrons le rapport, aujourd'hui, un rapport qui est très riche. La conférence de presse a certes lieu demain, mais peut-on disposer d'une semaine, au lieu d'une journée, pour vous transmettre nos contributions ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Sous réserve d'un avis contraire du président Milon, les contributions pourront être remises d'ici à une semaine. La publication à proprement parler serait donc décalée.

M. Alain Milon, président. – Entendu, mais il ne faut pas que cela devienne une habitude.

M. Michel Amiel, rapporteur. – J'en viens à la question des lits. L'expression retenue dans la proposition n° 24 – « réouverture de quelques lits » – vous choque, madame

Cohen. Il est vrai que le mouvement de désinstitutionnalisation, largement idéologique, a eu des effets paradoxaux. En voulant intégrer le malade mental dans la cité, on a contribué à raréfier les lits en psychiatrie et en pédopsychiatrie.

C'est pourquoi, et j'en reviens à ma notion de « panier de soins », tout territoire pertinent doit avoir un minimum de lits d'urgence, à condition qu'il ne s'agisse pas de « lits pièges ». Quant au nombre, peut-être en faut-il deux en Lozère, mais dix dans les Bouches-du-Rhône.

Mme Laurence Cohen. – Je propose d'enlever « quelques » dans la proposition n° 24 : « Poursuivre le mouvement de réouverture de lits... ».

M. Michel Amiel, rapporteur. – Entendu !

Quant à la notion de mineur, utilisée pour le titre du rapport, elle me semblait importante pour une raison de clarté administrative.

M. René-Paul Savary. – La question de la limite entre mineur et majeur pose tout de même problème. La question se pose aussi dans nos départements pour les mineurs étrangers non accompagnés. Ce n'est tout de même pas le problème du jeune que de savoir s'il doit être pris en charge par le département ou par l'État, selon son âge ! Pour ce sujet comme pour la pédopsychiatrie, on peut améliorer les dispositifs en rompant les barrières liées à l'âge. Le système de santé du XXI^e siècle doit placer l'individu, et non plus les structures, au centre du dispositif.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Tout à fait, et cela implique de briser les silos pour créer une organisation horizontale, et non plus verticale. Cette conviction apparaît dans le rapport, même si nous ne donnons pas la recette, qui supposerait de refonder toute l'approche sanitaire et médico-sociale française.

Le principal mérite de ce rapport est d'exister. Nos débats montrent bien les difficultés auxquelles nous nous heurtons sur ces sujets. Ce rapport ne va pas tout régler, mais ses propositions sont pragmatiques.

Refondre le système passe par une prise en charge par individu, et non plus par catégorie. Cela, hélas, on ne sait pas encore le faire.

Mme Laurence Cohen. – La proposition n° 29 vise à « prévoir des dérogations au principe d'interdiction de la double prise en charge par l'assurance maladie pour les prises en charge sanitaires des mineurs souffrant de troubles psychiatriques ». En tant qu'orthophoniste, je peux vous dire que la prise en charge externe des enfants normalement traités dans des CMP ou CMPP est un vrai calvaire ! Or, M. Savary l'a dit, les accords locaux qui avaient été parfois trouvés pour permettre la double prise en charge ont été bouleversés.

Je propose donc de parler, dans cette proposition, de « Permettre la double prise en charge par l'assurance maladie ». Nos enfants ont besoin d'une vraie continuité de soins. Il est tellement long de faire bouger les types de prise en charge que l'on est presque dans des situations de rupture de soin !

M. Michel Amiel, rapporteur. – Entendu pour : « Permettre la double prise en charge », etc.

Mme Catherine Génisson. – C'est fondamental !

Une précision : je ne voulais pas que le rapport traite de l'autisme. Je dis seulement que le législateur ne doit pas être un prescripteur médical.

Mme Aline Archimbaud. – Je regrette de n'avoir pas pu, pour des raisons personnelles, participer aux travaux de cette mission d'information. Bravo à tous pour ce travail.

Il me semble absolument nécessaire de souligner la sous-dotation vraiment cruelle dont souffre le secteur. Nous devons vraiment lancer l'alerte sur ce sujet, car la situation est difficile dans tous les territoires.

Une question sur la proposition n° 50 : « Encourager l'évaluation des stratégies non médicamenteuses en psychiatrie afin de vérifier leur conformité aux recommandations nationales ou internationales ». Pourrait-on être plus précis pour rendre la proposition plus concrète et plus opérationnelle ? Il y a en effet un débat très vif sur ces questions.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pour moi, l'évaluation des stratégies médicamenteuses et non médicamenteuses ne peut être le fait que des HAS. Il n'y a pas de substitution possible.

Il n'y a pas de recette miracle pour traiter certaines pathologies. Et le politique n'a pas à décider du bien-fondé des thérapies. Nous n'avons pas à tomber dans les querelles de chapelle, qui voient s'opposer un courant psychanalytique, toujours fort en France, et un courant plus anglo-saxon, la thérapie cognitivo-comportementale.

Il y a eu des abus, c'est sûr. Des souffrances ont été infligées aux parents, qui culpabilisent déjà tous de voir leur enfant malade. Le livre de Bruno Bettelheim, *La Forteresse vide*, a contribué à culpabiliser des générations de parents, de mères. Il ne nous revient pas de raviver les polémiques stériles.

Quant au flou entourant la proposition n° 50, on pourrait peut-être ajouter : « sous l'égide de la HAS » ?

Mme Marie Mercier. – Chacun son rôle. Les professionnels savent se retrouver entre eux, lors de colloques, par exemple, pour échanger. Laissons-les travailler.

Mme Catherine Génisson. – Nous sommes d'accord !

M. Alain Milon, président. – Nous allons nous prononcer sur la publication du rapport, qui sera retardée d'une semaine pour intégrer vos contributions.

Le rapporteur propose également de compléter le titre avec la mention : « De la pédopsychiatrie au bien-être et à la santé mentale des jeunes ».

M. Michel Amiel, rapporteur. – On part d'un fait clinique pour arriver au bien-être et à la santé mentale des jeunes, pour reprendre les thématiques du professeur Moro.

Mme Laurence Cohen. – Cela me semble contradictoire avec vos propos liminaires, monsieur le rapporteur. Il me semble important de conserver les termes « psychiatrie des mineurs ».

M. Michel Amiel, rapporteur. – On explicite le titre, c'est tout. Derrière l'aspect sanitaire de la pédopsychiatrie, il y a la question du mal-être. C'est en partant de ce mal-être que l'on peut empêcher une évolution vers des troubles plus graves, par exemple.

Mme Catherine Génisson. – Le titre actuel est lisible par tous. Cet ajout nous fait retomber dans des querelles de chapelle.

M. Michel Amiel, rapporteur. – D'accord, gardons le titre actuel.

M. Alain Milon, président. – Sous réserve des contributions qui y seront apportées, je mets le rapport aux voix.

Le rapport est adopté.

La réunion est close à 11 heures.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE, DÉMOCRATIE
PARITAIRE : COMMENT DÉCIDER AVEC EFFICACITÉ ET
LÉGITIMITÉ EN FRANCE EN 2017**

Mardi 28 mars 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition de Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France
nature environnement (FNE)**

M. Henri Cabanel, président. – Nous poursuivons les auditions de notre mission d'information en recevant la secrétaire nationale de France nature environnement – FNE – Mme Florence Denier-Pasquier. Cette structure a été fondée en 1968 et fédère plusieurs milliers d'associations.

Nous avons également convié trois autres associations de protection de la nature et de l'environnement, qui n'ont malheureusement pas pu être présentes cet après-midi. Nous avons transmis aux membres de la mission les documents que la Ligue de protection des oiseaux nous a fait parvenir. Nous avons proposé aux deux autres associations de nous envoyer des contributions écrites.

La mission d'information s'interroge sur l'efficacité et la légitimité des décisions publiques. Elle a choisi d'examiner des cas concrets, parmi lesquels figurent les conditions de conception et de réalisation des infrastructures. Pourquoi les procédures sont-elles si longues et, parfois, n'aboutissent-elles pas ? Comment les simplifier tout en incitant le public à donner son avis sur les projets structurants et en garantissant, évidemment, le respect de notre environnement ?

Sur ce sujet des infrastructures, nous avons déjà entendu des représentants de l'administration, du Conseil d'État, des porteurs de projet et des juristes. Lors de nos déplacements, nous nous sommes également intéressés à des cas spécifiques, comme le centre de loisirs de Roybon en Isère, la ligne ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, dite CEVA, à la frontière franco-suisse, et le projet du Grand Paris Express.

L'audition de cet après-midi nous permettra de compléter notre travail en recueillant le point de vue d'une structure regroupant un nombre important d'associations de protection de la nature et de l'environnement sur les procédures en vigueur et les pistes d'amélioration envisageables.

Je vous indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat et d'un compte rendu écrit. Elle est également ouverte au public et à la presse.

Madame Florence Denier-Pasquier, je vous propose d'intervenir à titre liminaire pour quelques minutes. Je donnerai ensuite la parole à notre rapporteur,

M. Philippe Bonnacarrère, puis à nos collègues pour qu'ils puissent vous poser toutes leurs questions.

Mme Florence Denier-Pasquier, secrétaire nationale de France nature environnement. – Je vous remercie de me recevoir, en tant que représentante de France nature environnement, et vous prie d'excuser l'absence de mes collègues membres des trois autres associations. Je précise que nos positions convergent largement sur un certain nombre des sujets qui vous occupent.

Je souhaiterais commencer mon intervention par quelques propos liminaires sur la position de France nature environnement (FNE) au regard de la démocratie environnementale.

FNE est une fédération comptant 75 membres « directs », mais regroupant, si l'on tient compte des fédérations régionales, départementales et d'autres associations membres, près de 3 000 associations. On estime à plus de 800 000 le nombre d'adhérents à une association appartenant à notre tissu associatif.

Notre fonctionnement est démocratique. Il repose sur l'organisation d'assemblées générales et sur une charte fédérale certifiant l'application de nos règles démocratiques sur tous les territoires. En découle, pour nos membres, un apprentissage de la délibération et du fonctionnement collectif.

À cela s'ajoute un grand attachement de notre association à l'état de droit et au principe de légalité. Nous disposons d'ailleurs, parmi quinze autres réseaux thématiques, d'un réseau juridique consacré au droit de l'environnement, qui compte environ 80 personnes.

L'activité de FNE repose à 95 % sur le bénévolat. Certes, nous avons une structure salariée à l'échelon national et au sein de nos fédérations régionales, mais l'essentiel du travail est effectué au quotidien par des bénévoles.

Outre l'arrêt de l'érosion de la biodiversité, figure dans nos priorités le changement de modèle de développement en vue d'engager une véritable transition écologique, ce qui implique notamment une rénovation démocratique.

Il nous faut une démocratie à la hauteur des enjeux écologiques. Or justement, sous cet angle, les processus de décision semblent aujourd'hui patiner.

Notre doctrine associative est essentiellement fondée sur la convention d'Aarhus, adoptée en 1998, que la France a ratifiée et que l'Europe a traduite dans ses propres directives. Cette convention établit trois piliers : la transparence, au travers d'un accès facilité à toutes les informations environnementales ; la concertation en amont, pour donner du sens à la participation citoyenne ; l'accès à la justice.

Selon nous, il ne peut y avoir de véritable démocratie environnementale sans respect de ces trois piliers.

Malheureusement, dans un certain nombre de dossiers, l'application sur le terrain des procédures – parfois bricolées – donne un sentiment d'essoufflement et les militants se découragent. S'ils perçoivent bien les effets de la consultation du public sur les petits projets, ils ont l'impression, sur les projets plus politiques, plus importants, de « participer en rond ».

Cela a été particulièrement frappant en 2014 au moment du drame de Sivens et de la mort de Rémi Fraisse, bénévole naturaliste d'une association appartenant au réseau FNE.

Nos associations de terrain avaient tout tenté pour alerter sur le déficit démocratique lié à ce projet de barrage. Hasard du calendrier, le lendemain de cet événement tragique, un rapport officiel du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer confirmait que les solutions alternatives n'avaient pas été étudiées et que les études d'impact reposaient sur des données non actualisées. Tout ce que les associations dénonçaient depuis des années sans être entendues ! Depuis, le projet a été annulé par le juge administratif...

Nous souhaitons ne plus jamais en arriver là ! Notre démocratie est suffisamment mature pour que les décideurs soient éclairés par des processus tenant compte de l'ensemble des enjeux et des règles posées par la convention d'Aarhus, tout en permettant des ajustements des projets et une anticipation des problèmes.

Après le drame de Sivens, la réaction a été très forte au sein de notre mouvement. Pour autant, nous avons choisi de demeurer dans une position pacifique, non violente et respectant l'état de droit. C'est pourquoi nous avons intensément participé aux travaux de la commission du sénateur Alain Richard, placée sous l'égide du Conseil national de la transition écologique, sur la démocratisation du dialogue environnemental.

Néanmoins, nous ne sommes pas totalement satisfaits des réformes engagées, qui ont, en outre, été adoptées par ordonnance dans le cadre d'une loi sur la croissance économique...

Même si certaines procédures nouvelles sont intéressantes, la réforme de la démocratie environnementale s'est essentiellement concentrée sur le processus de concertation, oubliant les deux autres piliers de la convention d'Aarhus, à savoir l'accès à l'information et l'accès à la justice. Un de nos militants a démontré qu'il devait consulter seize sites internet différents pour être informé des projets d'infrastructure prévus dans son département.

Par ailleurs, nous devrions préserver le tissu associatif existant, qui fonctionne avec relativement peu de moyens et se trouve, sur certains territoires, un peu fragilisé. Ces associations, rappelons-le, poursuivent un but d'intérêt général et, pour cela, ont reçu un agrément des pouvoirs publics. C'est à ce titre, d'ailleurs, que le réseau FNE siège au Conseil économique social et environnemental (CESE) depuis 2010, avec quatorze autres représentants d'associations. J'ai moi-même l'honneur de représenter FNE dans cette structure.

La reconnaissance du tissu associatif est donc là, mais la dernière réforme ne répond pas à la révolution démocratique exigée par la transition écologique, et c'est tout l'intérêt de votre mission d'information.

J'ajoute que la dimension citoyenne et associative a été oubliée dans la dernière réforme territoriale, alors que nous devons réformer nos fédérations régionales, ce qui exige beaucoup de travail, compte tenu, notamment, des différences de culture. Nous devons également envisager de nouveaux défis, tels que le changement climatique, la gestion de l'eau, l'artificialisation des sols ou l'évolution de la forêt.

Je vous transmets également le dernier rapport de l'autorité environnementale et les rapports de ses missions régionales sur les études d'impact environnementales. La question des planifications figure parmi les axes majeurs relevés dans ces travaux.

La France empile des couches de planification, qui entretiennent parfois des rapports juridiques complexes entre elles : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en matière d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) dans le domaine de l'urbanisme, etc. Les échelles couvertes par ces documents sont de plus en plus larges, ce qui accroît le volume des documents versés à l'enquête publique et la pluralité des compétences nécessaires à l'étude de ces derniers. Cette tendance confirme tout l'intérêt d'un examen des documents par une structure associative ! On constate néanmoins, dans les documents d'urbanisme, une difficulté à intégrer les problématiques environnementales, notamment en ce qui concerne l'artificialisation des terres agricoles et naturelles.

Sur ce sujet, une bonne réforme de la démocratie environnementale permettrait de progresser !

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Merci d'avoir présenté le travail de France nature environnement (FNE) et, d'une certaine manière, d'avoir mis en perspective les éléments d'une rénovation démocratique, employant des formules assez fortes comme le « sentiment d'essoufflement » des militants. Vous avez compris, Mme la secrétaire nationale, que notre mission d'information s'intéresse aux blocages de la société et à la façon de les lever. Mais, en arrière-plan, se trouve la défiance de nos concitoyens face aux conditions de la prise de décision.

Les élus locaux expriment souvent l'idée que les procédures devant être mises en œuvre pour créer une infrastructure ou un grand équipement public sont trop nombreuses et trop complexes. Vous avez d'ailleurs vous-même évoqué ces « couches de procédures » qui ont été ajoutées, sans forcément de réflexion globale sur les mécanismes de participation du public. Partagez-vous le constat des élus locaux ? Sommes-nous victimes d'un « trop-plein » de complexité ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Ces questions ont déjà été abordées par le passé et je suis à la fois en accord et en désaccord avec ces constats.

Je suis d'accord sur le fait que, aujourd'hui, il faut être soit un spécialiste de l'urbanisme et de l'environnement, soit un militant de FNE pour parvenir à comprendre, s'agissant des infrastructures, les sigles, les schémas, les compétences et les transferts de compétences, etc. À cet égard, j'estime que nous sommes aussi une école populaire d'apprentissage de la démocratie concrète.

Les procédures d'enquête publique sont souvent décevantes, mais nous les avons défendues quand elles ont été remises en cause, parce que chaque citoyen a le droit d'obtenir une réponse à ses questions concrètes et que ces procédures peuvent toujours être améliorées.

Nous devons consacrer un minimum de temps et de moyens à la démocratie. À défaut, les citoyens ne comprennent plus les décisions publiques et sont enclins au repli démocratique. Les procédures garantissent une certaine égalité de traitement entre les citoyens. La population doit les connaître pour pouvoir se les approprier, et c'est aussi un avantage des procédures anciennes comme l'enquête publique.

De la même manière, on a pu regretter, dans le cadre de la consultation locale sur le projet de Notre-Dame-des-Landes en 2016, que l'information ait été diffusée par les seuls canaux électroniques, car une certaine partie de la population en a été privée.

Les procédures actuelles accordent de l'attention à la population, mais la tentation de rechercher la simplification et le gain de temps comporte le risque de ne pas voir les véritables enjeux que posent les projets d'infrastructure.

Toujours concernant les procédures, l'harmonisation avec la réglementation communautaire, issue de la convention d'Aarhus, aurait dû se faire naturellement. Or, d'après l'analyse de l'autorité environnementale sur les documents d'urbanisme, la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui fixe notamment un principe d'évaluation environnementale en amont, associée à une forte participation du public, n'est appliquée qu'à la marge au travail d'élaboration de ces documents d'urbanisme par les collectivités territoriales.

Les planifications en la matière devraient permettre de poser et régler toutes les questions de fond faisant la une de l'actualité, notamment celles qui sont liées au changement climatique. D'après l'autorité environnementale, ces planifications ne jouent clairement pas ce rôle aujourd'hui, ou à un niveau trop faible par rapport aux enjeux.

Les documents de planification sont devenus tellement abscons que même un militant de FNE peine à s'y retrouver et à intervenir au bon moment dans les procédures de consultation du public. Pour des bénévoles, les charges de travail deviennent parfois insupportables.

L'une de nos propositions consisterait à créer un portail de service public rassemblant l'ensemble des concertations préalables et des enquêtes publiques, et prévoyant un système d'alerte permettant à tout habitant d'un territoire d'être immédiatement informé de la mise en œuvre de ces procédures dans son département. Cela permettrait plus facilement d'intervenir au « bon moment », c'est-à-dire lorsqu'il est encore possible d'infléchir le projet pour permettre l'application de la démarche « ERC » (éviter-réduire-compenser), essentielle à la réussite de la transition écologique.

Le volet « éviter », en particulier, vise à examiner des solutions alternatives en amont du projet. En ce sens, la concertation préalable du public exigée par la convention d'Aarhus est plus intéressante que la consultation telle qu'elle est pratiquée depuis des décennies en France, c'est-à-dire en fin de processus décisionnel, quand tout est fixé.

Ainsi, pour la première fois en vingt ans de militantisme, j'ai eu la surprise, sur un projet de rocade autoroutière situé sur un périmètre de protection de captage prévue par la « loi sur l'eau » et sur une zone Natura 2000, de voir le porteur de projet retenir une solution alternative dont nous avons esquissé le contour. Cette solution s'est d'ailleurs révélée cinq fois moins onéreuse que le projet initial...

Voilà le sens de la démocratie environnementale : l'intelligence collective autour d'un territoire. Or, aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure de la faire fonctionner. Les associations se replient sur des projets à petite échelle et, quand elles s'engagent sur des projets importants, les résultats sont souvent décourageants.

La participation du public à l'élaboration d'une politique ou d'un projet ne prive pas les élus de leur pouvoir de décision. Mais elle implique de prévoir des phases « amont » dans lesquelles l'ensemble des alternatives peut être étudié avec, pour objectif, une réduction maximale des impacts sur l'environnement. Nous parlons bien d'une aide citoyenne à la décision, non d'une concurrence aux élus.

Aujourd'hui, personne – ni les élus ni les acteurs associatifs – ne trouve grand sens aux procédures mises en œuvre, d'où l'urgence de mettre en place une saine articulation entre les différentes dimensions de la démocratie.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Vous évoquez une saine articulation entre les différentes dimensions de la démocratie, mais aussi une idée de pédagogie et la difficulté à appréhender les documents d'évaluation environnementale ou de planification. Derrière ces enjeux, se pose également une question de capacité à gérer les procédures de consultation du public. Comment FNE a-t-elle construit sa grille d'analyse, ses compétences et son expertise juridique en cette matière ? Estimez-vous qu'une fédération comme la vôtre est suffisamment structurée et préparée pour appréhender des dossiers complexes ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Notre compétence est d'abord collective – personne ne peut prétendre détenir la vérité sur des dossiers aussi complexes.

Ensuite, elle est issue de la pratique et de l'exercice sur le terrain. Formée en droit, passée par Sciences Po, j'ai commencé mes travaux pratiques le jour où je me suis retrouvée, seule, en commission préfectorale. Tous les militants FNE font de même et agissent à l'aune de leur formation propre.

En outre, notre fédération fonctionne en réseaux thématiques. Des notes de positionnement sont élaborées collectivement, sur la forêt, l'agriculture ou encore l'eau et les milieux aquatiques, à l'attention de tous ceux que le sujet intéresse.

Quand une problématique complexe émerge des remontées de terrain, nous nous appuyons sur des travaux scientifiques et sur nos compétences issues de nos expériences précédentes pour définir un positionnement. Celui-ci constitue une sorte de doctrine mais il n'est pas imposé en tant que tel à l'échelon local, en vertu du principe de subsidiarité.

Ce positionnement transversal de FNE, qui nous permet une cohérence de langage, n'est pas toujours simple à élaborer, par exemple, sur un sujet impliquant à la fois les défenseurs des énergies renouvelables et ceux de la biodiversité. Nous disposons toutefois de procédures et de lieux d'arbitrage, ainsi que de lieux de formation.

Nous sommes très attachés à ce travail d'apprentissage et de prise de position collectifs, au point que nous l'avons formalisé dans nos règles de fonctionnement interne.

Quand la compétence n'existe pas au niveau local, nous allons la chercher ailleurs. Cela constitue parfois une difficulté, notamment lorsque la compétence se situe à l'autre bout de la France car, je le répète, nous fonctionnons avec des bénévoles et faisons face à des cas d'épuisement. Au regard de la complexité des problématiques soulevées, les moyens accordés à la démocratie participative sont assez minimes. Les nôtres ne sont pas proportionnés à ceux des acteurs avec qui nous dialoguons : nous faisons souvent figure de Petit Poucet !

De là naît cette impression de « participer en rond », comme à Sivens. Certains projets franchissent toutes les étapes de concertation sans évoluer, sans que les questions posées n'obtiennent de réponse.

D'ailleurs, la France ne s'est jamais arrêtée de fonctionner. Pratiquement tous les projets d'infrastructure aboutissent, y compris des projets médiocres. Ceux qui créent des crispations sont intéressants car, comme les contentieux, ils sont révélateurs de dysfonctionnements en amont. Ils reflètent l'essoufflement d'une procédure consultative qui consistait à se tourner vers les citoyens pour leur expliquer que l'État savait ce qui était bon pour eux. De cette forme de consultation, la population ne veut plus !

J'ai cité l'exemple de la rocade autoroutière de mon département où un dialogue très constructif s'est engagé ; c'est le seul cas de cette nature que je connaisse, en vingt ans de bénévolat associatif !

À l'occasion du cinquantième anniversaire de ma fédération du Maine-et-Loire, nous nous sommes remémorés les combats gagnés, notamment celui pour une « Loire vivante », visant à limiter l'urbanisation sur les bords du fleuve. Aujourd'hui, la Loire, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, est le moteur touristique du département. On oublie souvent le rôle joué par les associations dans cette lutte...

M. Henri Cabanel, président. – La réussite des associations et la prise en compte de leurs propositions dépendent-elles de la volonté des porteurs de projet ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Le contexte est nécessairement celui d'un rapport de forces bien senti.

Dans le Maine-et-Loire, par exemple, la fédération locale de FNE a gagné d'importants contentieux. Elle a notamment obtenu l'annulation du plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal de l'agglomération d'Angers. Cette victoire, même si j'y ai contribué, m'a laissé un petit goût amer. Elle symbolise l'échec de la concertation engagée en amont et a montré l'inutilité des efforts que nous avons déployés pendant des heures au sein du conseil de développement local pour tenter de faire comprendre les enjeux écologiques.

Toutefois, quand cette fédération déclare désormais que tel ou tel projet pose problème, elle est davantage écoutée. Pour notre fédération, avoir recours à la justice, ce n'est pas agir par vengeance, c'est tout simplement faire appel à l'état de droit.

Le tissu associatif est maintenant implanté depuis des décennies ; il a une bonne mémoire des dossiers, bien meilleure en tout cas que les services de l'État, puisque les préfets se succèdent rapidement. On ne peut pas comprendre certains dossiers comme ceux de Notre-Dame-des-Landes ou de Sivens si on ne tient pas compte de ces acteurs associatifs, qui sont présents de longue date et qui tiennent à des valeurs ainsi qu'à une certaine vision de l'aménagement durable du territoire.

Si ces projets sont bloqués, c'est parce que les difficultés apparues avec le temps se cumulent. C'est le cas de Sivens : il y a quelques années, les associations ont gagné leur procès contre un barrage illégal. Malgré cela, celui-ci a continué de fonctionner en toute illégalité. Du coup, le nouveau projet de barrage a été rejeté d'emblée par les acteurs associatifs. Cette contestation est le produit d'une forme de mémoire citoyenne.

Au moment des événements de Sivens, tout le réseau associatif de FNE a tiré le signal d'alarme. Nous avons même saisi le Président de la République de ce sujet en insistant sur le fait qu'il y avait là un enjeu à la fois pour la jeunesse et pour la démocratie environnementale et qu'il serait dommage que certains engagements pris dans les conférences environnementales ne soient finalement pas tenus.

Au cours de la dernière mandature, les représentants associatifs du CESE ont produit quinze avis. Nous sommes capables de dialoguer, notamment avec les acteurs économiques, pour tenter de définir ce que doit être l'intérêt général. Le problème, c'est que cette démarche n'a pas été transférée dans les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et qu'il n'existe aucun endroit où discuter sereinement et paisiblement de ces enjeux transversaux, alors même que de plus en plus de compétences sont exercées par les collectivités territoriales. Cette difficulté explique certaines crispations actuelles.

M. Michel Forissier. – Je suis élu de l'est lyonnais, territoire où se situent un aéroport, des voiries autoroutières, ainsi qu'un grand stade.

Vous avez peut-être entendu parler de la pollution du Rhône aux polychlorobiphényles (PCB). À l'époque, j'ai fédéré tous les maires de la vallée du Rhône, afin de porter plainte contre l'État et obtenir une cartographie détaillée de cette pollution. Nous avons fini par gagner ce combat, mais cela a pris plusieurs années.

Pour orienter les décisions en matière d'urbanisme sur mon territoire, j'ai compris qu'il me fallait devenir membre du Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL), compétent pour établir le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération lyonnaise. Comme vous l'avez très justement fait observer, il faut traiter les atteintes à l'environnement le plus en amont possible des projets, dans la mesure où toute infrastructure, quelle qu'elle soit, constitue nécessairement une atteinte à l'environnement. Par ailleurs, on se trompe lorsque l'on raisonne « infrastructure par infrastructure ».

Aujourd'hui, il faut des élus engagés et impliqués dans les différents conseils d'administration et commissions qui agissent à l'échelon local. Moi-même, en tant que président de la commission locale de l'eau de l'est lyonnais, j'ai contribué à l'établissement d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui a imposé de nombreuses contraintes aux zones industrielles et à l'aéroport de la région. Il convient en effet de développer le territoire tout en préservant l'environnement. En théorie, votre argumentation est très bonne. Cela étant, comment faire pour coordonner tous les outils mis à disposition des acteurs de terrain par la loi ? Il arrive parfois que l'on oublie de recourir à ces instruments lorsque l'on prépare le cahier des charges d'un projet. Pour moi, la consultation du public doit débiter sous une forme appropriée : il faut, en effet, pouvoir adapter le cadre général de la consultation aux particularités d'un territoire.

Le dernier exemple en date au niveau de l'agglomération lyonnaise concerne un décret de déclassement de l'autoroute qui traverse Lyon, l'A6-A7 : ce texte traite d'un problème majeur mais il a été pris sans qu'aucune solution de substitution soit étudiée, si bien que l'on ne sait pas où les véhicules circuleront demain...

Aujourd'hui, l'État a parfaitement le droit de mettre en œuvre ce type d'infrastructure. D'ailleurs, en tant qu'élus locaux, nous n'y sommes pas opposés : il était

insensé de construire une autoroute en plein centre de l'agglomération lyonnaise. Il n'en reste pas moins qu'il serait préférable de définir les solutions de remplacement et les investissements à réaliser avant de prendre ce type de décisions. Les élus locaux sont aujourd'hui désarmés face à ce décret de l'État.

En outre, l'architecture des textes législatifs pose problème. Les textes existent, les grands principes environnementaux sont déclinés dans toutes les conférences environnementales. Tout le monde semble d'accord au moment de quitter la table des négociations mais, quand on retourne sur le terrain, ce n'est plus pareil ! On fait face à des résistances. Les solutions que vous préconisez sont bonnes, mais je ne sais pas comment les mettre en œuvre. Sans compter que, aujourd'hui, nous créons des infrastructures car elles sont vraiment nécessaires, contrairement peut-être à autrefois où nous avions davantage de moyens financiers ! Il faut également se poser la question du périmètre de l'intérêt général. Que doit-on intégrer dans cette notion ? Se limite-t-elle au seul intérêt économique ? N'oublie-t-on pas trop souvent le critère environnemental ? Prend-on suffisamment en compte le bilan « bénéfiques-atteintes » à l'environnement ?

M. Henri Cabanel, président. – Quelles sont vos préconisations pour parvenir à un diagnostic partagé sur les projets d'infrastructure ?

Mme Florence Denier-Pasquier. – Pour les projets d'infrastructures, certaines procédures en vigueur ne sont pas toujours bien articulées entre elles. S'agissant de certains outils d'aide à la décision, le dernier rapport annuel de l'autorité environnementale souligne que les évaluations socio-économiques se transforment souvent en « boîtes noires ». Ce qui devrait être la justification ultime d'un projet est en réalité incompréhensible. Certains spécialistes, ingénieurs des Ponts et Chaussées ou inspecteurs généraux, par exemple, avouent parfois eux-mêmes ne pas tout comprendre.

Dans un récent avis sur la justice climatique, le CESE a montré que le temps gagné était souvent le critère prépondérant dans le cadre des évaluations préalables à la construction d'une infrastructure de transport. Mais gagner du temps est-ce vraiment défendre l'intérêt général aujourd'hui ?

Dans le même ordre d'idée, l'autorité environnementale regrette que lorsque les enjeux environnementaux sont pris en compte dans les évaluations socio-économiques, ils sont valorisés à des niveaux qui ne modifient jamais de manière significative le résultat des évaluations. En d'autres termes, le critère environnemental est bien pris en compte, mais il est considéré comme secondaire face à la dimension économique.

Derrière la transition écologique et les défis que nous impose le changement climatique, quels sont réellement nos besoins ? Pour moi, il faut sortir de la logique de l'offre en matière d'infrastructure. On dit aux élus : « plus vous développerez les zones industrielles, plus vous créerez de l'activité économique sur votre territoire. » Mais c'est faux ! On a tous en tête, par exemple, des zones industrielles totalement vides.

On construit encore des infrastructures qui ne seront pas utilisées ou on élude des alternatives plus intéressantes, dont le coût budgétaire et écologique est pourtant moindre. Ainsi, la rénovation de l'aéroport Nantes Atlantique – qui n'a jamais été étudiée par le porteur de projet – était sans doute plus intéressante que la construction d'un nouvel aéroport à vingt kilomètres de là, au milieu de 1 300 hectares de zones humides. Dans ce dossier, il faut

reconnaître que l'étude des alternatives n'a pas été bien faite. Il ne faut donc pas s'étonner que le projet soit aujourd'hui bloqué.

La qualification des besoins pose également problème. L'autorité environnementale insiste sur le fait que les plans d'urbanisme sont tous établis sur la base de scénarios prévoyant une hausse de la population locale, même pour des territoires se situant dans la « diagonale du vide ». On dimensionne des espaces constructibles à partir d'objectifs qui ne seront pas atteints et utilisés avec une faible densité d'habitations.

Renforcer les moyens de la participation à la démocratie environnementale, parvenir à une véritable démarche « éviter-réduire-compenser », favoriser une tierce expertise sur la qualification des besoins, tout cela soulève de nombreuses questions. Mais ces logiques facilitent aussi les collaborations autour du devenir commun d'un territoire. L'évaluation stratégique des projets est primordiale et c'est en cela que le rôle des élus reste essentiel : quel est le devenir de nos territoires ?

La question de l'eau, par exemple, est très importante : les cours d'eau vont baisser en moyenne de 10 à 40 % à moyen terme selon l'expertise Explore 2070, à laquelle a participé le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Dès lors, il faut se poser la question des besoins en eau potable, des besoins en eau de l'industrie, du secteur de l'énergie, de l'agriculture, sans oublier les milieux aquatiques qui ne doivent pas servir de variable d'ajustement.

J'ai pris l'exemple de l'eau mais je sais que les situations sont complexes et différentes selon les territoires. Pour relever les défis du changement climatique sur l'ensemble du territoire, il faut veiller à maintenir une forme d'équilibre entre toutes les parties prenantes, leur permettre de s'exprimer, sans que l'une prenne le dessus sur les autres. Il faut donc une révolution démocratique à la hauteur du défi écologique.

M. Michel Forissier. – La commission locale de l'eau de l'est lyonnais va faire signer la charte « Objectif zéro phyto » à la dernière commune qui ne l'avait pas encore fait. Quand on a lancé cette initiative il y a douze ans, on nous prenait pour de doux rêveurs !

Mme Florence Denier-Pasquier. – Je vous crois sur parole. En tant que formatrice, j'ai accompagné les premières démarches des communes en la matière et pu observer les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pilotes.

M. Michel Forissier. – En matière d'infrastructures, j'ai oublié d'évoquer la ligne Lyon-Turin, ainsi que le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Cela étant, mon territoire connaît un fort développement économique...

M. Henri Cabanel, président. – Madame, nous vous remercions de nous avoir éclairés sur les compétences de France Nature Environnement et les idées qu'elle défend.

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, suspendue à 15 h 25, est reprise à 15 h 30.

Bilan d'étape – Échange de vues (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 05.

Mercredi 29 mars 2017

- Présidence de M. Henri Cabanel, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne

M. Henri Cabanel. – Nous échangeons aujourd'hui en visioconférence avec M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne, accompagné de son équipe.

L'Union européenne a mis en place des procédures de consultation pour recueillir l'opinion des citoyens et des parties prenantes lorsqu'elle élabore des politiques ou des mesures législatives. Ces consultations sont publiques, de même que les réponses adressées aux contributeurs et les suites qui leur sont données. Pourriez-vous nous présenter votre méthode et les améliorations que vous avez pu lui apporter, notamment au regard des critiques qui ont pu vous être retournées. Combien de temps dure cette procédure et quel est son coût ?

S'ajoute à ces consultations la procédure d'initiative citoyenne européenne (ICE), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2012, qui permet à un million de citoyens de l'Union européenne de participer directement à l'élaboration des politiques européennes, en invitant la Commission européenne à présenter une proposition législative, celle-ci conservant toutefois le choix de le faire ou non. Trois initiatives visant à abolir la vivisection, à protéger la dignité et l'intégrité de l'embryon humain et à faire du droit à l'eau et à l'assainissement un droit humain imprescriptible sont ainsi parvenues à recueillir le nombre prévu de soutiens. L'engouement pour cette forme d'expression ne semble pas se démentir : le 22 mars dernier, la Commission européenne a ainsi enregistré deux nouvelles initiatives citoyennes européennes consacrées aux droits des citoyens de l'Union dans le contexte du retrait d'un État membre de l'Union européenne – l'avenir dira si ces propositions prospèrent – tandis qu'elle rejetait une troisième proposition visant à s'opposer au *Brexit*, au motif que celle-ci ne relevait pas de sa compétence. Quel bilan dressez-vous de cette procédure ? Quelles en sont les limites et les évolutions éventuelles ?

Cette audition est ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte rendu écrit.

M. Jean-Éric Paquet, secrétaire général adjoint de la Commission européenne. – Merci. Je note que le Sénat est particulièrement bien informé, y compris sur les tous derniers développements de l'ICE. Je vous propose de traiter d'abord la consultation.

La Commission européenne a une pratique longue de la consultation dans le cadre de la recherche d'une meilleure réglementation. En mai 2015, son président

M. Jean-Claude Juncker et son premier vice-président M. Frans Timmermans ont souhaité aller plus avant dans la consultation des parties prenantes et des citoyens. Il a ainsi été décidé qu'elle aurait lieu à toutes les étapes, et pas seulement pendant la phase traditionnelle de consultation publique, qui a donné lieu à 700 consultations au cours des dernières années avec, en moyenne, 400 contributions par consultation, permettant dans bien des cas d'ajuster la portée des dispositions.

Nous consultons ainsi les citoyens dès le début du processus, lorsque les services de la Commission préparent la « feuille de route » d'un texte, qui décrit le contexte et présente les éléments-clés. Depuis un an, un portail électronique permet à chacun de commenter ce document et notamment d'indiquer si des éléments ont été oubliés. Le portail recueille aujourd'hui une douzaine de prises de positions en moyenne... C'est peu ! Il s'agit généralement des acteurs directement concernés.

Puis vient à proprement parler l'étape de la consultation publique, avec un questionnaire couvrant les éléments les plus concrets de la proposition. Son élaboration nécessite de trouver un équilibre entre la nécessité de laisser s'exprimer les citoyens et les parties prenantes et celle d'obtenir des réponses précises. La consultation dure douze semaines. La Commission mène dans presque tous les cas des consultations plus ciblées : réunions avec les parties intéressées y compris dans les États membres, réunions avec les administrations des États membres ou avec leurs parlements.

Une fois que la Commission a adopté sa proposition législative et qu'elle l'a présentée aux co-législateurs, le Conseil et le Parlement européen, elle prévoit aussi une période de huit semaines où les parties peuvent faire valoir leurs vues en les présentant aux co-législateurs. Ce mécanisme est tout récent et son utilisation est encore trop limitée. L'un des chantiers que nous menons est de rendre plus populaires cette phase ainsi que la phase préparatoire.

Autres points très importants pour le président et le premier vice-président de la Commission européenne : l'acquisition d'outils informatiques, et le fait de montrer à nos interlocuteurs qui ont fait l'effort de participer à nos travaux que leur contribution a été prise en compte, même si nous ne reprenons pas forcément leur position. C'est le rôle du document que nous établissons pour chaque consultation et qui en retrace les résultats, mais cet outil indispensable peut encore être amélioré.

Les consultations ont une dimension politique : montrer que le travail législatif de la Commission est participatif, ouvert, transparent. Elles ont aussi une dimension analytique et technique, car dans nombre de cas, les analyses d'impact ont été très largement documentées par les contributions.

Dernière évolution qui se concrétisera dans les prochaines semaines : la traduction des consultations dans toutes les langues communautaires. Aujourd'hui, en effet, si elles sont rarement dans une seule langue, elles ne sont jamais traduites dans toutes les langues de l'Union.

M. Philippe Boncarrère, rapporteur. – Merci de vos explications. Notre but est de contribuer à résoudre les blocages de la société française – qui valent aussi pour l'Europe – que sont la difficulté à réformer et à construire de grandes infrastructures, mais aussi la défiance vis-à-vis des politiques, qui nous inquiète beaucoup. Nous cherchons si la démocratie participative ne pourrait pas nous aider, sans remettre en cause l'organisation de la

démocratie depuis la Révolution, selon laquelle le peuple s'exprime par la voix de ses représentants.

Pour vous, qu'est-ce qu'une consultation numérique réussie ? Mesure-t-on ce succès au nombre de contributions ? À la qualité de l'information reçue par les participants ? Les contributions doivent-elles être obligatoirement signées ou peuvent-elles être anonymes ? Tout projet donne-t-il lieu à une consultation, ou bien faites-vous une sélection ?

M. Jean-Éric Paquet. – Aux consultations pour les actes législatifs, qui sont systématiques, il faut ajouter les actes délégués et les actes de mise en œuvre, qui représentent le droit secondaire européen, comme sur les pesticides et les OGM, pour citer des sujets sensibles. Lorsque la Commission prépare ces actes, elle pose des questions aux États membres, mais elle met également les textes à disposition des parties prenantes pour une dernière vérification avant l'entrée en vigueur. Les retours éventuels sont utilisés de manière discrétionnaire par le collège.

Sur la question des tarifs transfrontaliers de téléphonie sans fil – le *roaming* – qui disparaît cette année, par exemple, la consultation a eu un impact très substantiel sur la teneur de la mesure effectivement adoptée.

La qualité de la consultation publique dépend d'abord du travail au sein de la Commission. Le questionnaire est déterminant. Le secrétariat général accompagne les directions thématiques pour sa rédaction. Sur la politique agricole commune (PAC) par exemple, il s'agissait de savoir comment on pouvait la faire évoluer pour mieux accompagner les bouleversements, et faire face aux exigences écologiques.

Un deuxième point est la durée de la consultation. Celle-ci a été fixée à douze semaines, mais à chaque fois, nos collègues de la Commission font valoir une situation d'urgence et demandent une réduction à huit semaines, voire moins. Mais le secrétariat général reste très strict dans ce domaine : il faut une durée suffisante pour que chacun puisse s'exprimer.

Nous recueillons parfois des centaines de milliers de contributions, comme sur la protection de la nature, qui en a suscité 150 000. Certes, les contributions sont souvent des lettres types préparées par des organisations de défense de l'environnement ou de chasseurs... Les contributions sont venues de tous les États membres. Cela a permis de constater l'attachement de l'ensemble des parties prenantes à la législation actuelle de protection de la nature dont chacun, y compris les chasseurs et les acteurs économiques, reconnaît la valeur mais dont il faut améliorer la mise en œuvre.

Une autre façon de juger la qualité d'une consultation est de mesurer les informations apportées, notamment en termes d'impact, permettant de mieux distinguer les options disponibles.

Dernier point, dans une approche plus stratégique : il faut choisir le bon moment pour une consultation large du public, pour organiser des séminaires ou des conférences, pour travailler avec les États membres, pour distiller les orientations de la Commission... Dans ce domaine, les directions thématiques sont assez libres.

Sur la signature des contributions, les personnes sont libres de signer ou de rester anonymes.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Comment repérez-vous, sur 400 contributions en moyenne, celles qui sont contrôlées par les *lobbies* ? Comment savoir si le résultat d'une consultation n'a pas été influencé par des gens plus motivés, mieux organisés que les autres ? Comment faire face au risque de dérapage, d'instrumentalisation inhérent à chaque consultation ? Cela me semble être un travail d'analyse considérable pour les services de la Commission : utilisent-ils des algorithmes ? Ont-ils recours à des traitements automatisés ?

M. Jean-Éric Paquet. – C'est, à l'évidence, un enjeu majeur. Sur la protection de la nature comme sur l'accord de libre-échange transatlantique, nous avons reçu quelques 150 000 contributions. Faire une analyse quantitative prend un peu de temps mais n'est pas si compliqué. Dans l'étude d'impact du projet, nous quantifions l'origine des contributions reçues.

Il faut ensuite identifier systématiquement les contributions. Pour être tout à fait transparent, le secrétariat général de la Commission est fréquemment critique à l'égard du travail des directions thématiques, dont l'analyse est souvent partiellement orientée pour favoriser les options qu'elles prennent.

Nous insistons sur la nécessité de bien rendre compte de la consultation : sur le secteur ferroviaire, par exemple, il faut présenter à la fois la position des opérateurs historiques, celle des nouveaux entrants, etc.

Le plus difficile est de parvenir à capturer les attentes des citoyens, en dehors des parties prenantes constituées. Cela passe bien sûr par des statistiques – c'est le plus facile – mais aussi par des outils de *data mining* par mots-clés ou expressions-clés, plus ou moins performants, et qui ne sont pas utilisés de manière systématique. Un des chantiers en cours est précisément d'en équiper tous les services de la Commission.

M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur. – Bravo pour vos consultations. Mais – sans vouloir faire de provocation – quelle en est le véritable but ? S'agit-il pour la Commission de pouvoir dire au Conseil et au Parlement européen : « nous avons consulté tout le monde ; vous voyez bien que l'Europe n'est pas éloignée des citoyens » ? S'agit-il, en d'autres termes, d'une « consultation prétexte » ou bien d'une consultation utile ? Dans nos communes, il est souvent reproché au maire d'organiser des réunions de quartier qui relèvent plus de la communication que de la consultation proprement dite.

M. Jean-Éric Paquet. – Il ne s'agit en aucun cas de « consultations prétextes ». C'était peut-être le cas il y a dix ans, lorsque nous avons commencé ; mais aujourd'hui nous avons professionnalisé l'exercice.

Les consultations ont une dimension politique très importante pour la Commission, en démontrant qu'elle a été à l'écoute des citoyens, que les politiques publiques européennes se construisent avec l'ensemble des sociétés européennes. Cela rejoint l'inquiétude du Sénat à propos de la méfiance des citoyens. Nous répondons avec cet instrument, mais aussi avec les autres outils de transparence concernant le circuit de la décision de la Commission.

Les *lobbies* font partie du système et sont utiles pour fournir l'information indispensable à la prise de décision. L'enjeu est d'assurer de manière systématique que l'ensemble des parties prenantes aient accès à la Commission, et pas seulement les *lobbies*

industriels comme on le prétend parfois. C'est dans ce cadre que des ONG, œuvrant dans le domaine de la consommation ou de l'environnement, sont en partie financées par le budget européen.

Mme Mona Björklund, chef de l'unité « Analyse d'impact » au sein de la direction « Réglementation intelligente et programme de travail » du secrétariat général. – Les consultations sont un bon moyen pour collecter des informations, notamment des données scientifiques pouvant être d'accès difficile. Sur le *copyright*, en août et septembre de l'année dernière – matière clivante s'il en est – la consultation a permis de savoir quelle voie pouvait être acceptée par les différentes parties. La consultation a servi à trouver le juste milieu.

M. Jean-Éric Paquet. – Autre exemple, les carcinogènes dans l'environnement professionnel au sujet desquels la réglementation est en train d'être mise à jour. L'étude d'impact avec les agences européennes sur le seuil licite d'exposition des travailleurs a suscité des réactions extrêmement positives au sein des États membres. La consultation peut ainsi faciliter les discussions politiques au Conseil.

M. Henri Cabanel, président. – Pour les consultations publiques, les contributions sont-elles réparties équitablement au sein des États membres, ou y en a-t-il de plus participatifs que d'autres ? Peut-être le relais national en matière de publicité est-il plus efficient dans certains pays ?

M. Jean-Éric Paquet. – La répartition est rarement équilibrée. Nous avons beaucoup de contributions belges, pour des raisons géographiques évidentes. Il y a aussi une question linguistique. Les relais nationaux ne sont pas utilisés de manière systématique.

Mme Mona Björklund. – Nous demandons aux *lobbies* de s'inscrire sur un registre, ce qui nous permet de savoir s'ils se sont exprimés ou non sur un sujet et de les avertir de l'ouverture d'une consultation.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Passons maintenant au second point : l'initiative européenne citoyenne (ICE). Est-elle aussi difficile à mettre en œuvre qu'on le dit ? Comment s'articule-t-elle avec le droit de pétition ? Pouvez-vous nous faire un retour d'expérience sur ces sujets ?

M. Jean-Éric Paquet. – Je ne peux pas vraiment m'avancer sur le droit de pétition : les pétitions sont adressées au Parlement européen, dont une commission permanente est chargée de les instruire.

L'ICE, introduite par le traité de Lisbonne, est encadrée par un règlement de 2012. Depuis cette date, on en compte 43, qui ont récolté globalement 6 millions de signatures, mais dont 3 seulement sont parvenues à atteindre le seuil du million de signatures dans 7 États membres : celle sur la vivisection, l'initiative « *un de nous* » et celle sur le droit à l'eau.

Cette procédure est très encadrée pour éviter la prolifération de référendums en Europe et pour que la mobilisation importante de ressources qu'elle implique soit pertinente. La toute première étape est donc de déterminer si un objet peut être éligible au titre du traité. Ce n'était pas le cas pour l'initiative « *Stop Brexit* », certes très positive politiquement, mais qui n'a pu être enregistrée.

Depuis la semaine dernière, nous acceptons le principe d'un enregistrement partiel d'une initiative, ce qui était impossible jusqu'à présent, en vertu du règlement. Un arrêt de la Cour de justice et des discussions au Parlement européen ont conduit le collège à évoluer sur ce point. L'une des initiatives sur le *Brexit*, par exemple, proposait la création d'une citoyenneté européenne pour des Britanniques, y compris si leur pays quittait l'Union. Dans le cadre des traités, c'est impossible, car la citoyenneté européenne est attachée à la nationalité d'un des États membres. Mais il a été considéré qu'une partie des droits attachés à la citoyenneté européenne pouvait être reconnue à des citoyens d'États tiers.

Ce matin même, le collège des commissaires a également décidé d'enregistrer une autre initiative citoyenne sur ce que ses promoteurs appellent les « nationalités régionales ou minoritaires », qui concerneraient selon eux 40 à 60 millions de citoyens. Cette initiative avait été refusée en 2013, car sur les onze actions spécifiques, 3 étaient inéligibles et 8 éligibles. La Cour de justice a estimé que la décision de la Commission n'était pas assez motivée.

L'enregistrement et l'analyse juridique ne préjugent en rien de ce que la Commission ferait si l'initiative recueillait ensuite un million de signatures dans sept États membres. Il s'agit simplement du point de départ des douze mois de récolte des signatures. Il y a aujourd'hui de grandes divergences au sein des États membres sur la méthode d'identification qui évite les doubles signatures. À la demande du Parlement européen, la Commission travaille pour faciliter techniquement l'action des organisateurs des initiatives.

À ce jour, seulement trois initiatives ont été couronnées de succès ; « *Stop vivisection* » et « *Un parmi nous* » n'ont pas eu de suites législatives. La Commission doit à chaque fois justifier son choix. Elle peut organiser une conférence des parties prenantes pour leur permettre de débattre avec le Parlement de son éventuel suivi. L'initiative sur le droit à l'eau aura une suite cette année, un peu décalée dans le temps, mais il fallait attendre le moment approprié. La procédure d'ICE suscite un regain d'intérêt : 6 initiatives ont été déposées depuis septembre 2016, notamment celle sur l'usage de glyphosate et de pesticides dans l'agriculture, dont le suivi politique sera sensible si elle aboutit.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Au regard de votre vision très large des 28, ou plutôt des 27 pays de l'Union européenne, y a-t-il des pratiques de consultation numérique particulièrement pertinentes dans les États membres ?

M. Jean-Éric Paquet. – La Finlande dispose d'un outil informatique de consultation de très bonne qualité, qui permet même l'échange entre les contributeurs. C'est un choix courageux, car cela demande aussi que l'on modère le forum. Si la Commission faisait ce choix, il serait difficile à traiter. Il existe des États membres ambitieux pour parvenir à une meilleure réglementation : sous réserve de précisions ultérieures, je pense au Royaume-Uni, au Danemark, aux Pays-Bas et à l'Allemagne en matière de consultation.

M. Henri Cabanel, président. – Cela correspond à ceux que nous avons repérés. Merci de votre disponibilité. Nous ne manquerons pas de vous informer du résultat de notre réflexion.

La réunion est levée à 12 heures.