

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	3801
• <i>Audition de M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'Alimentation du ministère de l'agriculture et de l'alimentation</i>	<i>3801</i>
• <i>Table ronde rassemblant des acteurs de la distribution</i>	<i>3810</i>
• <i>Proposition de résolution européenne sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>3825</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 3837
• <i>Audition conjointe sur les évolutions politiques et diplomatiques de la Turquie (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>3837</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 3839
• <i>Audition de M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques).....</i>	<i>3839</i>
• <i>Table ronde rassemblant des acteurs de la distribution (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques).....</i>	<i>3839</i>
 COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	 3841
• <i>Audition de MM. Jean-Pierre Roger, président, et Guy Delivet, directeur général, du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP).....</i>	<i>3841</i>
• <i>Audition de Mme Élisabeth Flüry-Hérard, présidente de l'Autorité de régulation et de la distribution de la presse (ARDP)</i>	<i>3847</i>
 COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	 3853
• <i>Audition de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.....</i>	<i>3853</i>
• <i>Audition de Mme Agnès Buzyn, Ministre des solidarités et de la santé.....</i>	<i>3870</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>3883</i>

COMMISSION DES FINANCES..... 3885

- *Audition de M. Éric Heyer, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat* 3885
- *Nomination d'un rapporteur* 3893
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur - Audition*..... 3894
- *Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires relatif aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires* 3906

COMMISSION DES LOIS 3919

- *Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie – Examen des amendements sur le texte de la commission*..... 3919
- *Mission d'information sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre – Nomination des membres* 3921
- *Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol - Désignation de candidats* 3921
- *Nomination d'un rapporteur* 3921
- *Proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 3921
- *Proposition de loi sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales – Examen du rapport et du texte de la commission* 3932

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 3937

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants* 3937

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 3957

- *Audition de la fédération syndicale de la police nationale - CFDT*..... 3957
- *Audition de la fédération syndicale de la police nationale - FO* 3972
- *Audition de la fédération syndicale de la police nationale – UNSA-FASMI* 3982
- *Audition de M. Guillaume Lebeau et de Mme Maggy Biskupski* 3989
- *Audition de Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO)* 4001

- *Audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat* 4011
- *Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie appliquée au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), à New-York et à Shanghai* 4017
- *Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) (sera publié ultérieurement)* 4027
- *Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale (sera publié ultérieurement)* 4027
- *Audition de M. Christian Mouhanna, chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) (sera publié ultérieurement)* 4027
- *Audition de syndicats de policiers municipaux (sera publié ultérieurement)* 4028

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE 4029

- *Constitution* 4029

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE 4035

- *Audition conjointe des organisations syndicales de la fonction publique* 4035
- *Audition de M. Thierry Tuot, conseiller d'État* 4045
- *Audition conjointe de représentants des collectivités territoriales* 4054

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DU PAYS 4063

- *Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom (publié ultérieurement)* 4063
- *Audition de M. Philippe Varin, Président de France Industrie, Vice-président du Conseil national de l'industrie (publié ultérieurement)* 4063

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 19 FÉVRIER ET A VENIR 4065

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mardi 13 février 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'Alimentation du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – La commission des affaires économiques, en commun avec la commission des affaires sociales, a lancé un cycle d'auditions dans le but d'éclairer ce que les médias appellent désormais l'affaire Lactalis, c'est-à-dire la commercialisation de laits infantiles infectés par des salmonelles.

Ce cycle n'a pas vocation à faire du Sénat un tribunal alors que des actions devant les juridictions pénales ont été initiées par les parents des nourrissons contaminés. Notre démarche vise davantage à comprendre les dysfonctionnements intervenus dans ce dossier afin d'éviter qu'ils ne se reproduisent. En 2018, les consommateurs français attendent une sécurité alimentaire sans faille, qui se doit d'être d'autant plus stricte pour les produits industriels destinés à des publics fragiles comme les très jeunes enfants.

Dans le cadre de ce cycle, nous entendons toute la chaîne des acteurs, depuis le producteur, l'entreprise Lactalis, que nous avons déjà reçue, jusqu'aux distributeurs, que nous recevons demain, et aux représentants des consommateurs.

Si les entreprises sont les premières responsables de la sécurité des produits qu'elles mettent sur le marché, l'État a lui aussi un rôle de contrôle à jouer. Après avoir reçu la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Santé publique France ainsi que la Direction générale de la Santé, c'est tout naturellement à ce titre que nous vous recevons, monsieur le directeur général.

La Direction générale de l'alimentation (DGAL) est chargée notamment de vérifier la qualité et la sécurité des aliments à tous les maillons de la chaîne du producteur au consommateur. Cette mission se traduit par l'élaboration, d'une part, de la réglementation relative à la sécurité sanitaire des aliments et, d'autre part, à la définition de la politique de contrôle des installations concernées au regard de l'agrément sanitaire qu'elles ont reçu. Ces inspections sont conduites par les agents des directions départementales interministérielles en charge de la protection des populations ainsi que par les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, sur une fréquence qu'elles déterminent en fonction de leur analyse des risques.

Mme Virginie Beaumeunier nous a expliqué que vos missions et celles de la DGCCRF sont complémentaires. Aussi vais-je vous poser des questions similaires.

La chronologie des faits, présentée par la presse, indique que l'autorité administrative a agi une fois la crise sanitaire déclenchée. Mais la question centrale s'énonce différemment : l'autorité administrative a-t-elle agi suffisamment en amont ?

La première contamination du site de Craon à la salmonelle en 2005 aurait dû en faire un site à risque particulièrement inspecté par les services compétents. Aussi, souhaiterions-nous que vous nous rappeliez quelles actions mènent vos services sur le terrain dans le but d'assurer la sécurité sanitaire des denrées alimentaires. Vous nous préciserez comment s'articulent ces actions avec la procédure d'autocontrôle, par les producteurs, de la conformité de leur lieu de fabrication aux normes d'hygiène sanitaire.

Au cas d'espèce, quelles ont été les actions menées par les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation depuis le premier épisode d'infection à la salmonelle du site de Craon en 2005 ?

Enfin, selon vous, comment s'expliquent les défaillances constatées et quelles voies d'évolution pourraient être mises en place pour qu'elles puissent être évitées à l'avenir ?

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Quelques mots complémentaires pour souligner l'importance de ce cycle d'auditions que nos deux commissions ont décidé de mener conjointement.

Après avoir entendu, la semaine dernière, les autorités sanitaires de l'État, j'ai la conviction que le dispositif mis en place pour agir en cas d'alerte sanitaire a montré son efficacité : dans le cas qui nous intéresse, la chaîne allant de la transmission des premiers signalements à la mobilisation des opérateurs sanitaires a fonctionné. En revanche, vous l'avez dit madame la Présidente, s'agissant des contrôles opérés en amont, en particulier des autocontrôles, des marges de progrès existent pour mieux garantir la sécurité sanitaire de nos concitoyens.

Aussi, souhaiterions-nous connaître votre appréciation, Monsieur Dehaumont, sur cette question. Quelles sont les améliorations que vous jugeriez utiles d'apporter au dispositif de contrôles afin d'éviter de nouveaux dysfonctionnements ?

M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'Alimentation du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. – Merci pour votre invitation.

La DGAL au sein du ministère de l'agriculture est une direction régaliennne, en charge de missions de sécurité sanitaire dans le domaine des aliments mais aussi des productions végétales et animales. La DGAL négocie et élabore les réglementations qui sont souvent d'origine communautaire. Ensuite, elle demande aux services de l'État de réaliser les inspections et les contrôles pour s'assurer que les professionnels satisfont bien à leurs obligations. Ce dispositif repose sur des agents de l'administration centrale, qui travaillent avec d'autres départements ministériels comme la Direction générale de la santé, la DGCCRF, Santé publique France. Nous sommes également sur le terrain, puisque l'intervention de l'État implique d'avoir des agents formés et compétents. En outre, une chaîne de commande est nécessaire pour agir et donner des instructions. Dans le domaine des denrées animales, les directions départementales de protection des populations (DDPP) sont sous l'autorité des préfets de département. Dans le domaine végétal, nous travaillons avec les directions générales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (Draaf), sous l'autorité des préfets de région.

Nous élaborons les plans de surveillance et de contrôle (PSPC) afin de prélever des échantillonnages de différentes productions sur tout le territoire pour estimer le niveau des contaminations microbiologiques, chimiques et physiques. Au sein de la DGAL, nous avons une unité spécifique de gestion des urgences sanitaires : il y a certes l'affaire Lactalis, mais on a aussi beaucoup parlé de la contamination d'œuf au fipronil en août dernier.

La DGAL compte aussi en son sein la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) qui lance des investigations de nature administrative à ma demande, et de nature judiciaire dans le cadre de fraudes organisées. Cette brigade est intervenue à l'occasion de l'affaire Lactalis.

Pour effectuer ces différentes missions, nous disposons d'un peu plus de 200 agents au niveau de l'administration centrale. Sur le terrain, au sein des Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), le programme 206 permet d'allouer environ 4 600 ETP pour assurer l'ensemble des missions de contrôle et d'inspection. Le Sénat, la Cour des comptes et la Commission européenne se penchent régulièrement sur la capacité d'intervention de nos services. De manière constante, les deux derniers gouvernements ont donné la priorité à la sécurité sanitaire. Les trois années passées, nous avons enregistré une augmentation des effectifs qui avaient fondu durant une dizaine d'années. Nous avons bénéficié de 60 postes supplémentaires par an pendant trois ans. M. Travert a défendu le maintien des effectifs tout en soulignant qu'il conviendrait de les augmenter à moyen et long termes. Compte tenu des crises que nous avons traversées, notre budget d'intervention a augmenté de 12 % afin de renforcer la prévention et la surveillance.

Nous avons aussi réalisé des *benchmarking* pour comparer nos moyens à ceux de différents États membres.

Pour la DGAL, la santé publique est le premier enjeu. Mais n'oublions pas qu'il en va aussi de la compétitivité des entreprises qui doivent toutes répondre aux mêmes normes. En outre, nos contrôles permettent une certification reconnue dans le monde entier. L'affaire Lactalis nous pose donc quelques problèmes, notamment sur le marché chinois, car les autorités de ce pays veulent comprendre ce qui s'est passé. Leur confiance est écornée, d'autant que ce pays a connu une crise majeure avec la mélanine. Notre filière d'excellence est ainsi mise à mal.

En raison du Paquet hygiène – ensemble de règlements communautaires pour rationaliser les textes des différents pays membres - publié le 1^{er} janvier 2006, le professionnel est devenu le premier responsable de la sécurité sanitaire de ses produits. Il existe sept types de règlements, à commencer par celui qui pose le principe de la sécurité alimentaire, puis viennent ceux qui ont trait aux obligations des exploitants et ceux qui définissent les contrôles exercés par les autorités, notamment celui qui pose les règles d'indépendance et d'impartialité de l'intervention de l'État. Enfin, des règlements spécifiques ont trait aux denrées animales et d'origine animale, avec le principe de l'agrément. Pour disposer de cet agrément, un établissement doit posséder des installations conformes, respecter des règles de fonctionnement et de procédure, disposer de personnels compétents. Enfin, le professionnel doit mettre en œuvre un plan de maîtrise sanitaire (PMS) qui définit les règles de sécurité et les autocontrôles, qu'il faut bien distinguer des contrôles officiels. Les autocontrôles comprennent notamment des analyses de produits et d'environnement. Le PMS définit également des mesures d'intervention lorsque des anomalies sont identifiées. Les services d'inspection vérifient l'état de l'établissement, son fonctionnement au quotidien, sa documentation et doivent constater que le PMS est bien appliqué.

J'en arrive à l'intervention des services de l'État. Pour définir les fréquences d'inspection, nous procédons à une analyse des risques de chaque établissement ce qui permet de déterminer une pression de contrôle, tout en tenant compte des moyens disponibles. Les établissements les plus contrôlés sont les abattoirs d'animaux de boucherie : chaque carcasse fait l'objet d'une inspection spécifique et d'un estampillage, ce qui mobilise environ 1 400 agents. La fréquence d'inspection varie de six mois à deux ans en fonction du niveau de risque d'un établissement sous agrément. Nous procédons à des audits internes pour nous assurer du respect de nos procédures. Nous faisons aussi l'objet d'audits externes par les services d'inspection de la Commission européenne et par les services d'inspection des pays tiers, comme la Chine. Notre dispositif est réputé conforme au niveau européen, ce qui permet d'exporter en toute confiance.

Les résultats de nos contrôles sont transparents et accessibles à tous les Français.

Dans le domaine alimentaire, nous devons inspecter 400 000 établissements dont 22 000 agréés. Nous effectuons 55 000 inspections par an. En matière de PSPC, 62 000 prélèvements sont réalisés donnant lieu à 800 000 données analytiques par an.

J'en arrive à l'usine de Craon. Je ne suis pas tenu par le secret de l'instruction puisque ma direction n'est pas impliquée dans la procédure judiciaire en cours. Cette usine a connu en 2005 un accident important avec 146 cas de contamination humaine. La première tour de séchage datait de 1963. L'épisode de 2005 a été géré par la DGCCRF. Les agréments sont pilotés par la DGAL mais les produits infantiles relèvent de la DGCCRF en ce qui concerne leur suivi, les retraits et rappels par exemple. Aucun dysfonctionnement n'avait été mis en évidence à l'époque et les autocontrôles s'étaient révélés négatifs. Des prélèvements avaient néanmoins permis de révéler la présence de salmonelles dans l'environnement. Une boîte fabriquée en 2004 avait été retrouvée contaminée. Diverses inspections ont ensuite eu lieu et l'usine a redémarré en octobre 2005. Le 1^{er} janvier 2006, le Paquet hygiène est entré en application. En 2006 et 2007, deux contrôles par an ont été effectués, sans compter les contrôles de première mise sur le marché réalisés par la DGCCRF. La conformité de fonctionnement de la salle blanche a été notifiée à l'entreprise en 2007. Un contrôle a été fait en 2009 et un autre en 2011, puis quatre en 2013. De nouveaux contrôles ont eu lieu en 2014, en 2015 et en 2017. Au total, seize interventions ont eu lieu en dix ans, soit un nombre d'inspections supérieur finalement à une fois tous les deux ans tel que prévu dans les textes. Des autocontrôles non conformes n'ont jamais été portés à notre connaissance lors de ces inspections.

En septembre, une inspection a été réalisée dans le nouvel atelier réservé aux céréales pour valider les processus et certifier les exportations. Dans la mesure où les autocontrôles qui nous étaient présentés étaient conformes, nous estimions que l'entreprise ne présentait pas de risques.

Nous constatons un décalage entre les éléments dont nous disposons au niveau de l'inspection et les autocontrôles que nous avons récupérés, à la suite de la crise. Des salmonella agona avaient été trouvées en 2009 et en 2014. Une salmonelle avait été retrouvée sur des produits en 2011 et d'autres sérotypes en 2013 et 2014.

Nous devons donc nous assurer de la transmission de tous les autocontrôles par l'entreprise, ce qui est d'ailleurs une obligation réglementaire si des résultats défavorables sont constatés sur un produit fini mis sur le marché. Nous devrions aussi disposer des autocontrôles d'environnement positifs. Il est regrettable que l'entreprise ne se soit pas interrogée sur la présence de salmonella agona pendant plusieurs années alors qu'on en avait trouvé en 2005.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pendant toutes ces années, il y a eu des autocontrôles d'environnement positifs aux salmonelles qui ne vous ont pas été transmis alors que vous les aviez demandés ?

M. Patrick Dehaumont. – C'est bien cela. Lors de l'inspection des établissements, la remise des autocontrôles est un des éléments de vérification du PMS.

Les services ont fait leur travail par rapport aux instructions données, car les fréquences d'inspection ont été respectées. Lorsque la crise est survenue, l'alerte de Santé publique France a été lancée le vendredi 1^{er} décembre. Dès la fin de l'après-midi, les services du préfet demandaient des informations sur les données de contrôles. Il y a une réactivité forte à mon avis des services du préfet à ce moment-là. Une investigation judiciaire a été lancée, une perquisition a eu lieu, et j'ai dépêché la BNEVP pour m'assurer que toutes les mesures de sécurisation étaient prises. Dans la mesure où le préfet avait signé un arrêté pour suspendre l'activité de l'entreprise, j'ai considéré que la sécurité était assurée. Il y a quelques semaines, j'ai dépêché une inspection de la BNEVP avec l'Anses : je ne peux imaginer donner le feu vert à la reprise de l'activité de l'usine si le déroulé des faits n'est pas clairement établi et si je ne dispose pas de toutes les mesures décidées pour éviter la réitération de ces événements. La complexité du dossier fait que M. Besnier a déclaré que la tour n° 1 ne redémarrerait pas. J'ai un questionnement sur la tour n° 2... Lactalis devrait nous fournir un dossier détaillé très prochainement.

Lors de l'inspection que nous avons faite avec l'Anses, nous avons constaté que le lait qui entre dans l'usine fait l'objet de trois pasteurisations assez fortes, une atomisation est ensuite réalisée pour produire la poudre. Il est *a priori* établi que la poudre qui sort de la tour d'atomisation est exempte de salmonelles. Elle est donc contaminée dans les salles de réception ou de conditionnement, d'où l'importance des contrôles environnementaux. Des prélèvements sur les personnels ont été réalisés et ils sont tous revenus négatifs. Il n'est donc pas impossible que l'origine de la souche soit restée dans l'usine durant toutes ces années et qu'elle se soit développée à l'occasion de nettoyages et de désinfections, puisque les salmonelles se multiplient au contact de l'eau.

Je tire de cette crise cinq enseignements. D'abord, nous devons revisiter le dispositif de maîtrise du danger salmonelle dans les poudres de lait, notamment infantiles. Le traitement thermique donne un sentiment de sécurité mais la contamination ultérieure est possible. Nous avons lancé un processus d'inspection d'ici fin mai de toutes les usines françaises qui fabriquent des poudres de lait, infantiles ou non. J'ai d'ailleurs réuni les directeurs départementaux concernés il y a une dizaine de jours. Nous allons revérifier l'ensemble des installations et des PMS. L'Anses nous aidera à modifier, si nécessaire, certains processus de production afin de protéger les salles en sortie de poudre. Ainsi, il faudra s'interroger sur d'éventuels locaux en surpression.

Deuxième enseignement : il convient de renforcer l'obligation d'information des autorités lorsque des anomalies sont constatées, y compris lorsqu'il s'agit d'autocontrôles d'environnement. M. le ministre a souhaité qu'à l'occasion du prochain projet de loi, cette transmission soit obligatoire alors que tel n'est pas le cas aujourd'hui pour des produits qui ne sont pas mis sur le marché ou pour les autocontrôles d'environnement positifs.

Troisième enseignement : nous nous sommes rendu compte que la traçabilité des produits devait être améliorée, car nous avons constaté des déficiences lors du rappel des produits dans la grande distribution.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pas que...

M. Patrick Dehaumont. – Vous avez raison.

Quatrième point : nous devons améliorer l'information des consommateurs. Nous devons aussi procéder à un retour d'expérience. Le ministre a souhaité que le Conseil national de l'alimentation soit mis à contribution.

Dernier point : la répartition des compétences doit être clarifiée entre les administrations. La DGAL devrait s'assurer du suivi de la qualité sanitaire des produits au moins au niveau microbiologique. Avec la DGCCRF, nous sommes bien conscients que nous pouvons encore améliorer le dispositif.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour cette présentation.

M. Marc Daunis. – Il est toujours difficile pour des parlementaires d'intervenir dans ce type de dossier en sachant que la santé est en jeu, mais aussi qu'il en va de la compétitivité d'entreprises qui subissent une concurrence effrénée.

En outre, vous devez assurer des contrôles rigoureux alors que vos effectifs ont diminué.

En dix ans, vous avez réalisé seize contrôles qui se sont révélés négatifs. Des autocontrôles ont en revanche révélé la présence de salmonelles, mais ces résultats n'ont pas été communiqués à vos services. Avez-vous demandé ces autocontrôles ? Ne vous ont-ils pas été transmis sciemment ?

Le partage de compétences entre la DGCCRF et la DGAL nous apparaît abscons. Est-il pertinent ?

En 2014, la Cour des comptes avait pointé le conflit d'intérêt de votre administration à la fois chargée du développement et du contrôle. Vos contrôles ne risquent-ils pas d'être trop bienveillants ?

Le service des enquêtes de la DGCCRF et celui de la DGAL ne mériteraient-ils pas d'être mutualisés ?

M. Jean-Pierre Moga. – Merci pour la clarté de votre exposé qui permet, même aux néophytes, de comprendre les enjeux de ce débat. Il est surprenant que l'entreprise n'ait pas pris de mesures énergiques alors que ses autocontrôles démontraient la présence de salmonelles. Cette entreprise était Iso9000, Iso14000, Iso22000 : elle aurait dû tendre vers l'excellence et la transparence. Vous trouverez certainement les causes de cet incident qui aurait pu avoir des conséquences beaucoup plus graves.

Comment faire pour retirer les lots dans la grande distribution ? Allez-vous vérifier si les procédures ont été bien appliquées et s'il ne faut pas les renforcer ?

M. Jean-Marie Janssens. – Le CETA, accord commercial entre l'Union européenne et le Canada, est entré en vigueur à titre provisoire le 21 septembre dernier : un contingent annuel de 65 000 tonnes de viande bovine sera importé en Europe. Au-delà de l'aspect concurrentiel, c'est bien la qualité de la viande qui est menacée. Les bêtes françaises sont nourries à 85 % d'herbe tandis que les bêtes canadiennes et brésiliennes sont nourries

dans des parcs industriels à 80 % de maïs OGM, souvent assortis de farines animales, sans compter les compléments hormonaux. Pas moins de six stimulateurs de croissance hormonaux sont homologués au Canada. Comment la DGAL compte-t-elle protéger les consommateurs, les éleveurs et la qualité de la viande dans un tel contexte de libéralisation du marché européen ?

M. Serge Babary. – Vous avez évoqué un travail de *benchmarking*. Pourriez-vous donner des éléments de comparaison avec d'autres États, notamment en matière de contrôle ?

M. Daniel Gremillet. – Merci pour votre intervention. Je voudrais rendre hommage aux équipes sur le terrain qui assurent la sécurité sanitaire des aliments que consomment nos compatriotes. Beaucoup de pays envient notre système. Comment contrôlez-vous les produits que nos concitoyens consomment et qui viennent de l'Union européenne et du reste du monde ?

Vous voulez renforcer la surveillance des autocontrôles d'ambiance : jusqu'où voulez-vous aller ? Jusqu'aux manches à balais ?

La traçabilité entre l'usine et le premier client ne pose pas de problème. Mais le produit peut connaître jusqu'à quatre clients successifs avant d'arriver au consommateur : il conviendrait d'assurer la traçabilité de toute la chaîne.

Mme Catherine Procaccia. – Vous avez annoncé que toutes les usines de poudre de lait allaient être contrôlées. Cela signifie-t-il que l'affaire Lactalis pourrait se reproduire dans d'autres établissements ? Savez-vous si les autres fabricants ont renforcé leurs contrôles ?

Mme Victoire Jasmin. – Combien de contrôles avez-vous effectué auprès du personnel et s'agit-il de contrôles réguliers ? Les contaminations sont sans doute manipulées, d'autant que les sérotypes retrouvés chez Lactalis sont plutôt rares. Plusieurs lots ayant été contaminés, la contamination a certainement eu lieu à différentes reprises, ce qui pourrait signifier que des personnes sont porteuses de ces salmonelles.

M. Daniel Gremillet. – Renforcer les contrôles d'ambiance, certes, mais alors il faut aller jusque chez les consommateurs, n'est-ce pas ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Toutes les personnes que nous avons reçues déclarent avoir fait correctement leur travail, y compris le directeur de Lactalis, qui affirme avoir prévenu tous ses clients, les distributeurs, la DGCCRF et la DGAL.

Les difficultés rencontrées lors du retrait des lots dans la grande distribution mais aussi chez les pharmaciens viennent aussi du fait que les consommateurs ne savaient pas exactement où trouver les informations complètes. Le dispositif « Alerte enlèvement » est efficace : ne conviendrait-il pas de créer une « Alerte sanitaire » avec un seul numéro, un seul site Internet où les consommateurs trouveraient toutes les informations ?

M. Patrick Dehaumont. – Je n'ai pas dit que nous avons fait correctement notre travail, j'ai simplement expliqué ce que nous faisons et j'ai indiqué qu'à mon avis, la DDPP avait rempli ses obligations. Je vous ai exposé notre méthode et décrit les contrôles auxquels nous sommes soumis.

La vérification des autocontrôles fait partie des points d'inspection. Nous avons repris l'ensemble des rapports d'inspection, qui concluaient tous à la conformité. Je n'irai pas jusqu'à dire que l'entreprise a enlevé de la pile d'autocontrôles les résultats positifs. En fait, il est difficile pour un inspecteur de contrôler des centaines, voire des milliers d'analyses : quand l'entreprise, à la demande de la DDPP, a commencé à transmettre par voie informatique l'ensemble des données, il a fallu que la DDPP lui demande de ne transmettre que ce qui n'était pas conforme, sans quoi il aurait été impossible de faire le tri.

M. Marc Daunis. – C'est une question extrêmement importante. Nous confirmez-vous que tous les autocontrôles avaient été transmis par l'entreprise ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce n'est pas ce qui a été dit.

M. Patrick Dehaumont. – Les rapports d'inspection indiquent que tous les autocontrôles transmis étaient conformes. Tous les autocontrôles ont-ils été fournis ? Je l'ignore. L'investigation judiciaire le dira. En 2017, non, ils n'ont pas été fournis puisqu'il a fallu les réclamer.

M. Marc Daunis. – C'est bien ce que j'avais compris.

M. Patrick Dehaumont. – Le partage des compétences, que vous avez qualifié d'abscons, reste-t-il pertinent ? Nous en discutons, et il est question de réviser le dispositif et le protocole de 2006.

Vous avez parlé de conflit d'intérêts potentiel.

M. Marc Daunis. – C'est la Cour des Comptes qui le dit.

M. Patrick Dehaumont. – Je lui avais écrit, et je rappelle, que la DGAL ne fait pas du développement. Direction régaliennne, elle conduit en toute indépendance des missions d'inspection et de contrôle : nous ne sommes pas là pour faire du conseil ! Je demande avec force aux préfets d'être très attentifs à la suite donnée à nos inspections. Et la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires nous amène à travailler beaucoup avec la Justice.

Mutualiser ? Les champs ne sont pas exactement les mêmes. Les services de la DGCCRF se préoccupent de concurrence, de loyauté de la transaction et effectuent les contrôles de première mise sur le marché ; nous nous focalisons plutôt sur l'aspect sanitaire. Dans l'investigation initiale, la DGCCRF était en charge du rappel des produits, et l'enquête judiciaire a été ouverte car des anomalies ont été identifiées par Santé publique France. En revanche, l'agrément sanitaire en tant que tel dépend de nous, comme la capacité à conduire les inspections correspondantes. Sans doute faut-il revisiter cette ligne de partage pour rendre plus cohérente la répartition des compétences. Nous n'avons pas de compétences liées au code du commerce ou aux règles de concurrence, et la DGCCRF n'en a pas sur l'aspect sanitaire – comme elle l'a rappelé à plusieurs reprises.

Oui, il est choquant que l'entreprise n'ait pas pris de mesures de transparence. Quant à la grande distribution, elle s'est montrée fortement défaillante : un rappel avait été exigé à la suite d'un problème de santé publique ! Certes, c'était à une période de boom commercial, quelques jours avant Noël, mais cela n'excuse pas que le tri n'ait pas été fait dans les rayons. Vu le nombre limité de boîtes qui y étaient et compte tenu du risque, il suffisait, quitte à enlever trop, d'enlever tout. Cette incompréhensible défaillance ne doit pas

se reproduire. Un retrait de produits est quelque chose d'assez courant ! Et la liste des lots avait été mise sur Internet.

Comment protéger le consommateur dans le cadre des accords internationaux ? Ces accords sont négociés par les États membres et par la Commission européenne. Les règles sanitaires sont européennes et il nous appartiendra de vérifier par des contrôles à l'importation, selon des règles européennes, que les produits respectent bien les standards que l'on impose aux pays concernés.

M. Laurent Duplomb. – Bonjour l'ambiance !

M. Patrick Dehaumont. – Un cabinet privé a étudié pour le compte des autorités néerlandaises les moyens consacrés à l'inspection dans les différents États-membres pour les contrôles en remise directe. La France y consacre 0,3 euro par habitant et par an ; les Pays-Bas, 1,5 euro par habitant et par an ; la Belgique, 1,7 euro et le Danemark, 2,4 euros.

Des contrôles aux frontières sont réalisés sur les points d'entrée des produits ou des animaux vivants sur le territoire de l'Union européenne. Il s'agit des postes d'inspection aux frontières (PIF). C'est là qu'un produit est contrôlé et dédouané, avant d'être mis en libre circulation – mais le Brexit nous amènera peut-être à remettre en place des contrôles aux frontières avec le Royaume-Uni.

Les autocontrôles d'ambiance ou d'environnement sont très intéressants : en sortie de tour, le produit est généralement stérile. C'est après qu'il est contaminé, dans la salle de conditionnement, pour peu que de la poudre tombe de la tour d'atomisation. On a donc beaucoup plus de chances de trouver des salmonelles en faisant des contrôles d'environnement : sur des manches à balai, par des prélèvements en surface, etc. Par exemple, on a trouvé des salmonelles sur les roues d'un Fenwick ! Même, il serait intéressant d'effectuer des contrôles dans les élevages : on trouve des salmonelles dans les élevages de bovins comme dans les élevages de volailles. Les salmonelles sont des entérobactéries, et si du lait est contaminé, les produits de transformation le seront aussi. En fait, moins de 3 % des élevages sont porteurs de salmonelles, et il y a peu de vaches contaminées. Il s'agit d'identifier ces vaches pour les éliminer de la chaîne de production. Il faut aussi mettre en place des procédures : le chauffeur ne doit pas pouvoir accéder à la salle où la poudre est conditionnée, etc. Il en va de la maîtrise de la qualité sanitaire des produits ; à cet égard, nous avons besoin de l'expertise scientifique de l'Anses.

Contrôlons-nous l'ensemble des établissements ? Pas question d'attendre un deuxième accident ! Une grosse trentaine d'usines fabriquent de la poudre, soit un maximum de trois ou quatre dans un département donné. Il importe que nous vérifiions chacune, et que nous nous assurions que les autocontrôles y sont bien effectués – mais je suis sûr que les industriels ont déjà renforcé leurs dispositifs. Nous devons enfin collecter des données pour améliorer notre évaluation scientifique.

Le contrôle du personnel est toujours un peu traumatisant, car les personnes contrôlées se sentent peu ou prou mises en cause. Tous les résultats étaient négatifs. Je ne crois pas que de tels contrôles doivent être systématisés : l'enjeu est plutôt de maîtriser les procédures d'hygiène.

Dans les salles, ce sont les surfaces qui sont contrôlées. Il n'est pas très utile de réaliser des contrôles de poudre à la sortie de la tour d'atomisation. Mieux vaut faire ces contrôles après conditionnement.

Oui, il faut renforcer le dispositif de traçabilité vis-à-vis du consommateur. Les numéros de lots ne permettent pas de retracer suffisamment l'origine. Nous pourrions sans doute, à l'avenir, exploiter les données des tickets de caisse et des codes-barres.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces propos très clairs et très enrichissants.

La réunion est close à 17 h 45.

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

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales –

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Table ronde rassemblant des acteurs de la distribution

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci à l'ensemble des intervenants d'avoir accepté de participer à cette audition conjointe de la commission des affaires économiques et de la commission des affaires sociales du Sénat, dans le cadre du cycle d'auditions lancé après la commercialisation de lait infantile infecté par des salmonelles, fabriqué par l'entreprise Lactalis. Nous cherchons à comprendre comment, en France, en 2018, malgré toutes les procédures de contrôle prévues par la législation ou la réglementation, une contamination de ce type a pu advenir alors qu'elle concerne des produits en principe particulièrement surveillés puisque destinés à de très jeunes enfants. La vie d'un produit agroalimentaire est longue, depuis la récolte de la matière première jusqu'à la consommation du produit transformé. Elle implique de très nombreux acteurs. C'est toute la chaîne d'acteurs que nous avons souhaité entendre. Aujourd'hui, nous recevons les distributeurs. Je précise que vous représentez la grande distribution –tous les groupes sont venus ce matin– mais aussi la distribution spécialisée, avec la présence de la présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens.

Des produits contaminés ont été mis sur le marché. Alors même qu'ils faisaient l'objet de procédures de retrait, ils ont continué à être disponibles dans les rayons de la grande distribution et dans les officines et à être vendus à des clients. Comment est-ce possible ? Nous ne cherchons pas, ici au Sénat, à déterminer les responsabilités individuelles –la justice en est saisie– mais à comprendre quels mécanismes n'ont pas fonctionné.

Nous attendons donc que chacun d'entre vous puisse, dans le cadre d'une courte intervention, répondre à nos questions. Par quels canaux d'information avez-vous été prévenus du rappel des produits concernés et quelles sont vos procédures internes de mise en œuvre d'une telle mesure ? Quels éléments expliquent, selon vous, que des produits rappelés ont continué à être offerts à la consommation dans votre réseau de distribution, voire fait

l'objet de promotions ? Quelles pistes d'évolution réglementaire ou organisationnelle, tant en interne que pour l'ensemble de la procédure administrative, suggérez-vous afin d'améliorer l'efficacité du système sans le rendre complètement impotent ?

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Je joins ma parole à celle de la présidente de la commission des affaires économiques pour souhaiter la bienvenue aux représentants de la grande distribution et à la présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens, que notre commission a régulièrement l'occasion d'auditionner. En tant que distributeurs de produits d'alimentation destinés à des publics fragiles, en particulier les laits infantiles, les pharmacies doivent évidemment respecter les procédures mises en place pour garantir la sécurité sanitaire. Nous serons particulièrement attentifs au retour d'expérience que l'Ordre des pharmaciens pourra nous livrer sur le cas d'espèce qui nous réunit aujourd'hui.

Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens. – Dès les premiers retraits-rappels de lait infantile par la société Lactalis, début décembre, l'Ordre national des pharmaciens a travaillé avec les autorités – la direction générale de la santé (DGS) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – et s'est mobilisée pour transmettre les informations aux pharmaciens, au fur et à mesure de leur diffusion. Entre le 4 décembre et le 13 janvier, les pharmaciens d'officine, les pharmaciens hospitaliers et les grossistes répartiteurs ont été destinataires de neuf alertes leur précisant la liste des produits à retirer et les modalités de rappel, par le biais du dossier pharmaceutique, y compris le week-end. Ces alertes apparaissent en temps réel sur les écrans des ordinateurs de toutes les officines et bloquent leur fonctionnement jusqu'à la prise en compte du message. Aucun opérateur ne peut manquer de voir l'alerte ni d'en accuser réception.

Nous déplorons l'absence de contact direct et régulier avec les autorités. L'Ordre s'est montré très réactif durant le fameux week-end des 9 et 10 décembre. Les pharmacies ont été informées à l'initiative du Conseil de l'Ordre dès le samedi, en l'absence de consigne stabilisée, afin que, dès le dimanche – jour de garde –, les pharmaciens puissent retirer tous les laits de la vente, répondre aux familles sur les conséquences sur la santé des enfants et les mesures à prendre et, surtout, proposer des laits de substitution aux familles touchées. Le réseau des grossistes répartiteurs a été en alerte dès le samedi pour alimenter les pharmacies en produits de substitution. Le dimanche matin, j'ai pris la responsabilité d'envoyer aux pharmaciens un message de mise en quarantaine de tous les produits Lactalis.

À la suite des constats de la DGCCRF, je suis entrée en contact avec les deux éditeurs de nos logiciels métiers afin qu'un message d'alerte s'affiche lors de la lecture du code-barres des produits incriminés. Dans les 72 heures, ce message était effectif dans les pharmacies. L'Ordre a également relayé auprès des officines la demande de la DGCCRF d'afficher visiblement le rappel auprès du public.

Les informations ont été mises en ligne sur le site internet et sur l'application mobile de l'Ordre ainsi que tous les documents officiels de la DGCCRF, de la DGS et de Lactalis. Nous avons diffusé trois communiqués de presse et sept actualités dont cinq par l'application. Les conseils régionaux de l'Ordre ont relayé ces informations par e-mail à tous les pharmaciens. Ils ont également pris l'initiative de contacter les pharmacies disposant de sites de vente en ligne pour qu'ils retirent les produits incriminés de la vente.

Permettez-moi de réaffirmer ici l'efficacité et le sérieux de la chaîne pharmaceutique. Pour preuve, sur une centaine de sites de répartition inspectés, aucun manquement n'a été constaté dans la filière d'approvisionnement des officines. La filière pharmaceutique s'est immédiatement organisée pour gérer le retrait des produits infantiles et nutritionnels et approvisionner les pharmacies en produits de substitution. Les grossistes répartiteurs ont procédé sans délai au retrait des lots incriminés de leurs stocks et ont reçu des pharmacies les produits retirés.

Malgré toutes ces mesures, certaines pharmacies ont malheureusement continué à mettre à disposition du public des produits potentiellement contaminés. J'ai exprimé mon indignation et des sanctions disciplinaires seront prises à l'encontre de ces pharmaciens. À ce jour, je ne dispose toujours pas d'information précise sur les 44 plus 13 pharmacies en question, n'ayant pas de détails sur les procès-verbaux et les fautes qui leur sont reprochées. Il m'est donc difficile de mettre en place des actions de correction.

Pour renforcer la chaîne de sécurité, je propose trois mesures : pérenniser le système d'alerte par les logiciels d'information ; renforcer les systèmes de certification et recertification des professionnels de santé pour les encourager à suivre davantage les procédures de qualité ; mettre en place à la DGCCRF un interlocuteur dédié à l'Ordre en cas de mesures de rappel, afin de sécuriser la chaîne de distribution en pharmacie et ce, pour le bénéfice des Français.

M. Stéphane Dufort, directeur qualité du groupe Carrefour. – Je vous exposerai la façon dont Carrefour a géré l'affaire Lactalis en interne ; il a également été convenu que je m'exprime au nom de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) pour vous proposer des recommandations.

Nous avons été prévenus par quatre vagues d'information, soit quinze messages au total. Le samedi 2 décembre, nous avons été informés par Lactalis par téléphone et e-mail. Le 10 décembre, nous l'avons été par le communiqué de presse de Bercy, puis par Lactalis. Le mercredi 20 décembre, par un nouveau communiqué de presse de Bercy, puis par Lactalis. Enfin, le samedi 23 décembre, nous avons reçu les derniers messages de Lactalis.

Chez Carrefour, grâce à une astreinte 24 heures sur 24, sept jours sur sept, nous pouvons diffuser des messages à l'ensemble des magasins sur les retraits et les rappels et éventuellement déclencher une cellule de crise. Cela a été fait.

Madame la présidente, vous demandez pourquoi des produits rappelés ont continué à être offerts à la consommation. C'est la question centrale chez Carrefour. La défaillance a été identifiée. Elle provient d'une mauvaise gestion des produits retournés en magasin par nos clients. Plus de 9 000 produits l'ont été. Malheureusement, certains ont été réinjectés par mégarde dans le circuit de distribution. Nous déplorons néanmoins des facteurs aggravants de la part de Lactalis. L'information a été morcelée, peu transparente – nous n'avons été informés que le 10 décembre, par communiqué de presse, de la fermeture de l'usine de Craon, intervenue le vendredi 8 décembre. Nous avons également été livrés, le 14 décembre, de produits Lactalis, après les mesures de rappel du 10 décembre.

La FCD a identifié cinq préconisations. Premièrement, nous demandons la révision et l'amélioration du guide de gestion des alertes alimentaires. Ce travail, que la FCD demande depuis deux ans, doit être débuté immédiatement avec les pouvoirs publics afin de moderniser et sécuriser les procédures de rappel. Il est essentiel pour clarifier le rôle des

différentes entités et appréhender la gradation des niveaux de rappel. Le guide devra également intégrer les nouveaux modes d'achat, notamment sur internet. Enfin, l'ensemble des acteurs de la distribution alimentaire, notamment les pharmaciens et les hôpitaux, devront être intégrés dans les travaux de révision.

Deuxièmement, nous souhaitons la création d'un site internet unique national pour la diffusion des rappels et des informations associées. Nous avons formulé cette proposition lors des États généraux de l'alimentation.

Troisièmement, nous appelons à une formation aux procédures de rappel, qui doivent être intensifiées dans nos magasins.

Quatrièmement, quand le niveau de risque le justifie, nous demandons la suppression de la mention des références concernées sur les sites internet afin qu'il ne soit plus possible de les commander, ainsi que le blocage en caisse. Celui-ci ne fonctionne que pour un rappel sur l'ensemble d'une référence et non pour des numéros de lots – qui constituent la quasi-totalité des rappels.

Cinquièmement, nous souhaitons la mise en place de procédures harmonisées avec les opérateurs du système bancaire pour identifier au plus vite tous les acheteurs des produits concernés ayant payé par carte bancaire. Cela nécessite la levée du secret bancaire par l'administration.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce dernier point ne manquera pas de faire débat.

M. Sébastien Chellet, directeur général du Galec, société coopérative des groupements d'achats des centres E. Leclerc. – Je souhaite d'abord réitérer nos excuses à l'égard de nos clients quant à la poursuite de la vente de produits rappelés après le 21 décembre. Cette crise a profondément marqué l'ensemble des adhérents Leclerc et des collaborateurs. Au cours de cette crise, la mobilisation des équipes a été totale. Dès que nous avons eu connaissance, à l'échelon national, d'une défaillance en magasin, nous avons mis en œuvre des vérifications au-delà des procédures existantes et pris la décision de communiquer largement, auprès de l'administration puis par voie de presse. Notre enseigne a été la première à déclencher cette démarche afin de répondre à l'alerte et d'être transparente vis-à-vis de nos clients.

Leclerc est un groupe coopératif de commerçants indépendants qui exploitent leurs magasins sous enseigne Leclerc ; ils sont coopérateurs du groupement d'achats Leclerc qui est la centrale nationale de référencement des produits à marque nationale. Une fois référencés, ces produits sont livrés par des plateformes logistiques régionales, qui sont des coopératives régionales approvisionnant les magasins et les *drives*, soit 1 300 points de vente en France.

Notre système de gestion de la qualité est documenté et décrit pour chaque entité. Les rôles et les responsabilités de chacun, notamment dans le cas de retraits-rappels, sont détaillés. De façon très classique, nos procédures se déclenchent à la demande de l'administration ou des fournisseurs. Le Galec déclenche environ 250 procédures par an au moyen d'un outil informatique totalement dédié. Chaque responsable qualité de coopérative d'approvisionnement régionale et chaque responsable qualité de magasin doit exécuter les opérations qui lui incombent, c'est-à-dire retirer les produits de la vente, les isoler lorsqu'il

s'agit d'un rappel et afficher une information auprès du consommateur. Cette procédure doit être exécutée dans un délai maximum de quatre heures.

Dans le cas spécifique de l'affaire Lactalis, nous avons eu à faire face à trois rappels, les 2, 10 et 21 décembre. À chaque fois, nous avons eu confirmation de la mise en œuvre de la procédure par toutes les entités. Je rappelle que les 2 et 10 décembre, le rappel ne portait que sur certains numéros de lots. Le 21 décembre, enfin, la totalité des produits Milumel a fait l'objet d'un rappel. Pour l'enseigne Leclerc, cela représente 1 % des cas de retrait-rappel. Nous avons retiré près de 195 000 produits de nos magasins.

Le vendredi 5 janvier au soir, un magasin de l'enseigne nous a informés d'une difficulté avec une cliente qui a pu acheter un produit Milumel. Le dimanche 7 janvier, nous avons décidé de procéder à des vérifications complémentaires auprès des magasins pour vérifier s'il s'agissait d'un cas isolé. Le lundi 8 janvier au matin, nous avons constaté qu'un certain nombre de magasins avaient vendu des produits après le 22 décembre – nous avons recensé 999 produits vendus. Nous avons immédiatement installé une cellule de crise et pris des mesures : nous avons informé la DGCCRF, envoyé un communiqué de presse aux médias, demandé le blocage des systèmes de caisse de tous les points de vente – ce qui n'était possible qu'à partir du 21 décembre puisque le rappel concernait une référence dans sa totalité –, créé un numéro vert et lancé des opérations d'identification de nos clients, notamment grâce au système bancaire, pour prendre contact avec eux et s'assurer de l'état de santé de leurs enfants. La cellule de crise a été maintenue jusqu'au 26 janvier.

Sur les 750 tickets de caisse que nous avons à identifier, nous n'avons pas pu contacter 74 clients, par exemple parce qu'ils avaient payé en espèces. Nous avons pris contact avec toutes les directions des banques, qui ont parfaitement coopéré.

Les procédures ont bien été mises en œuvre. L'exécution a été défailante dans certains magasins. Les principales causes identifiées aujourd'hui sont des défaillances humaines, amplifiées par la succession des messages de retraits-rappels et par la période de fin d'année, particulièrement chargée dans le commerce.

Afin d'identifier toute éventuelle action corrective à mettre en œuvre, nous allons procéder dans les semaines qui viennent à des audits pour repérer les failles opérationnelles en point de vente et sécuriser l'ensemble du dispositif.

Compte tenu de l'ampleur de cette crise qui dépasse le périmètre de notre enseigne, nous sommes bien évidemment très favorables à participer à tout groupe de travail sur ce sujet, pour éviter que d'autres situations de ce type se reproduisent et pour améliorer l'efficacité du système sanitaire en France.

Mme Caroline Dassié, directrice générale d'Intermarché. – Nous avons à gérer en moyenne un retrait par jour et un retrait-rappel par semaine. Mes confrères et moi-même y faisons face avec des dispositifs relativement robustes. Notre processus de retrait-rappel est piloté par la direction générale de la qualité. Tous les fournisseurs sont informés chaque année de leur interlocuteur en interne. Nos équipes sont disponibles en semaine, le week-end et les jours fériés. Les informations sont centralisées au sein de la direction qualité du groupement. Ensuite, des messages sont envoyés à l'ensemble des entrepôts et des points de vente pour que chaque entité puisse procéder par contrôle visuel au retrait des lots.

Dans le cas de Lactalis, nous avons fait face à une situation inédite et complexe en raison de la succession de rappels pendant un mois. Le 2 décembre, Lactalis nous a transmis une première demande de retrait-rappel pour douze lots. Nous avons immédiatement mis en place nos procédures. Le 9 décembre, l'État a publié un arrêté de suspension de l'exportation et de la mise sur le marché des 620 lots de produits fabriqués depuis le 15 février 2017 sur l'une des tours de séchage de l'usine de Craon. Le 10 décembre, Lactalis a étendu la demande de retrait-rappel à l'ensemble des 620 lots visés par l'arrêté, avant d'ajouter, le 13 décembre, cinq lots supplémentaires répondant aux critères de l'arrêté. Le 21 décembre, l'ensemble des produits fabriqués dans l'usine de Craon depuis le 15 février ont finalement fait l'objet d'un retrait-rappel. Nous avons dû affronter une complexité et une confusion jamais rencontrées auparavant.

L'identification des numéros de lots ne peut aujourd'hui se faire que par contrôle visuel humain. Cette façon de procéder n'est plus acceptable à l'ère du numérique. Il nous faudra renforcer la gestion et l'identification des lots.

Lors de la crise Lactalis, nous avons mis en place des dispositions exceptionnelles en raison de l'ampleur sans précédent du retrait, qui a concerné plus de douze millions de boîtes sur le marché français.

Nous avons mis en place un numéro vert à destination des consommateurs, avons rappelé ceux que nous avons pu identifier grâce à notre carte de fidélité, avons mis en place une plateforme médicalisée et avons décidé de bloquer le code-barres EAN (*European Article Numbering*) en caisse. Ce processus n'est pas sans conséquences économiques sur l'ensemble de la filière. Nous avons aussi mis en place un bandeau d'alerte sur l'ensemble des ordinateurs du groupement. Tant que ce message n'a pas été validé comme consulté, l'ordinateur est bloqué.

Je suis favorable à un travail collectif pour resserrer les mailles du filet. Le sujet concerne toute la chaîne, de l'industriel aux distributeurs. L'une de nos pistes est le blocage de l'EAN. Toutefois, celle-ci n'est pas sans conséquence puisque l'intégralité d'un produit est bloqué et non pas uniquement les numéros de lots concernés. Nous cherchons à renforcer la formation de nos équipes, l'humain étant la clé lorsqu'il n'existe pas de moyen informatique pour bloquer les numéros de lots. Nous travaillerons plus étroitement avec le monde industriel pour faire face à ces difficultés.

Je voudrais vous donner un exemple : aujourd'hui, nous devons gérer un retrait-rappel portant sur des fruits de mer. Il n'y a qu'un EAN pour les productions de quatre industriels, or le retrait-rappel ne concerne qu'un seul de ces industriels.

Nous sommes très conscients, à l'heure des nouvelles technologies, que nous devons parvenir à nous rassembler pour trouver une solution, la vraie barrière étant le blocage informatique.

M. Laurent Francony, directeur qualité, santé, sécurité, environnement du groupe Système U. – Dans notre groupement de distribution, nous utilisons des dispositifs techniques s'appuyant sur l'intranet, l'e-mail, le fax, le téléphone et le SMS pour alerter nos magasins dans les plus brefs délais et leur demander d'agir conformément aux procédures.

Bien sûr, quels que soient ces dispositifs techniques actuels et futurs, il y a toujours une action humaine, que ce soit celle d'une caissière ou d'un responsable de rayon. Quelqu'un doit agir pour enlever un produit, l'empêcher de passer la ligne de caisse.

La question centrale est celle de la communication. On a constaté une succession de demandes, d'élargissements du nombre de lots puis de références à rappeler qui ont engendré une multiplication des communications vers les magasins, auxquelles se sont ajoutées les actions de communication de Lactalis, de la DGCCRF et du ministère de l'économie et des finances. Notre enjeu a été de faire en sorte que nos clients aient la même compréhension du phénomène à travers ces différents canaux.

Le matin même de l'intervention de M. Le Maire, nous avons envoyé une nouvelle affichette en magasin –la quatrième. Au total, en trois semaines, nous avons exposé cinq affichettes distinctes contenant cinq explications pas toujours cohérentes entre elles. Elles sont toujours en rayon, vous pourrez le constater.

Le but d'un rappel est d'informer les clients. Lors de cette crise, les médias les ont informés très rapidement, si bien que notre numéro vert n'a reçu que 27 appels. Les clients ont parfaitement compris la nature de la crise, où se trouvait le problème et ce qu'ils devaient faire. Aujourd'hui, le premier canal de communication est internet.

En moyenne, chaque année, Système U gère 300 procédures de retrait-rappel. Le risque, c'est la saturation du dispositif. Ainsi, ces dernières 72 heures, nous avons eu quatre retraits-rappels. Avec les élargissements du nombre de lots ou de références, les équipes en magasin ont reçu une quinzaine de messages. Le dispositif est éprouvé, il est efficace au jour le jour, mais son utilisation fait qu'il est impossible d'exclure une erreur de manipulation en magasin ou un retour dans les rayons de produits qui ont été rapportés par les clients.

M. Franck Geretzhuber, secrétaire général du groupe Auchan. – Je laisserai ensuite la parole à M. Olivier Louis, qui a piloté la gestion de la crise dite Lactalis chez Auchan. Nous avons réuni l'ensemble des équipes concernées et mis au point un certain nombre d'actions supplémentaires à engager.

Cette crise a été particulière. Nous avons appris le rappel du 10 décembre par la presse. Lorsque nous avons contacté nos interlocuteurs habituels chez le fournisseur, ils nous ont répondu qu'ils ne nous avaient pas appelés parce que c'était le week-end. Je rappelle que nous sommes ouverts tous les samedis et souvent les dimanches. En outre, nous avons une ligne téléphonique dédiée. Quelqu'un est toujours joignable pour gérer ce type de situation.

Autre élément particulier, nous avons reçu une livraison de produits incriminés après le 21 décembre, date de rappel de tous les produits. Même si ce n'est évidemment pas satisfaisant, ces particularités expliquent que, sur 42 000 produits retirés des rayons, 52 aient été remis dans le circuit de vente. Le problème vient surtout d'une exécution humaine imparfaite. Les clients rapportent des produits à l'accueil et des employés les remettent en rayon.

Attention à la multiplication des procédures qui bloquerait totalement le système. Enfin, veillons à la gradation des alertes.

M. Olivier Louis, directeur de la communication du groupe Auchan. – À la suite de la réunion des acteurs de la distribution à Bercy avec les ministres Bruno Le Maire et

Stéphane Travert, plusieurs décisions ont été prises immédiatement. La première, le blocage de l'encaissement des produits dans la totalité des hypermarchés et des supermarchés intégrés et franchisés, a été d'une efficacité réelle. Une solution est en cours de finalisation pour les commerces d'ultra-proximité. Nous avons également sensibilisé et rappelé les *process* de retour des produits aux équipes d'accueil. Les dirigeants de tous les points de vente et entrepôts ont été mobilisés dès le lendemain de la réunion : nous leur avons demandé de rendre compte de la situation, photographie à l'appui, sur les linéaires, dans les réserves et au sein des entrepôts, afin de vérifier que tous les produits Milumel de la marque Lactalis avaient été écartés.

Auchan s'est montré transparent vis-à-vis des médias en intervenant dans les émissions matinales de France Inter, France Info et Radio Classique ainsi que sur France 2. Nous avons organisé une réunion à froid avec les représentants de l'ensemble des formats de magasins. L'audit prendra en charge ce dossier. Une agence extérieure spécialisée dans la gestion de ce type de crise sanitaire interviendra également pour revoir l'ensemble de nos *process* internes.

En outre, l'outil de messagerie dédiée en interne sera généralisé à la totalité des formats et des entrepôts à compter du 1^{er} mars. Nous avons également décidé de renforcer le plan d'inspection pour les supermarchés et les magasins de proximité, notamment nos franchisés. Nous travaillons par ailleurs sur un blocage de l'EAN sur les commandes et les flux logistiques pour éviter toute livraison.

Nous partageons les préconisations de la FCD. Je souhaite juste insister sur l'importance de redonner une véritable dimension aux procédures de rappel en commençant par une analyse des risques réels afin de les hiérarchiser. Enfin, nous souhaitons conserver le système d'alertes sur un téléphone de permanence, qui facilite les échanges avec le fournisseur. Au-delà des outils informatiques, l'échange entre le fournisseur et le distributeur est absolument majeur.

M. Gérard Pachoud, directeur général de Provera France, centrale d'achats de Cora France. – Cette crise nous a beaucoup préoccupés en décembre et en janvier.

En 2017, nous avons géré 333 alertes, dont 220 retraits et 70 rappels. Les messages sont diffusés par un outil interne qui fonctionne sept jours sur sept, 24 heures sur 24. Les magasins sont informés puis relancés 24 heures après les messages de rappel et ensuite toutes les deux heures tant qu'ils n'ont pas saisi informatiquement les quantités retirées des rayons ou des réserves.

Le dossier Lactalis a donné lieu à quatre vagues de rappel et cinq messages – puisqu'il y a même eu un correctif – entre le 2 décembre et le 13 janvier. Il est dommage que la deuxième vague de rappel, le 10 décembre, soit arrivée après que les médias en ont fait état.

Globalement, ces rappels ont concerné plus de 170 000 produits livrés dans nos enseignes dont plus 12 000 ont été retirés. Nous avons réalisé 67 ventes entre le 22 décembre et le 10 janvier. Il a pu y avoir des erreurs dans certains magasins, des produits déplacés ont pu être rangés par inadvertance dans le rayon, par exemple par des employés d'autres secteurs, ou alors après une mauvaise gestion de retours en magasin. Il est également possible que des produits livrés ou fabriqués avant le 15 février 2017 aient été vendus entre le 21 décembre et le 10 janvier. On parle alors de vente suspecte. Il n'est toutefois pas possible

d'affirmer que tous les produits vendus entre le 21 décembre le 10 janvier étaient des produits devant être retirés, ces produits ayant entre un et trois ans de durée de vie.

Durant cette même période, un quart de nos magasins ont été contrôlés par l'administration. Aucun dysfonctionnement ni aucune anomalie n'ont été constatés, alors même qu'un tiers de ces magasins contrôlés a réalisé des ventes suspectes pendant la période. Cela nous a un peu étonnés.

Nous partageons les préconisations émises. Nos équipes qualité travaillent avec celles de nos confrères pour bâtir des plans d'action encore plus efficaces.

M. Claude Risac, directeur des relations extérieures du groupe Casino. – Merci de ce temps d'échange destiné à faire progresser les pratiques pour une sécurité accrue des consommateurs.

Notre direction qualité a été prévenue par des appels puis des e-mails de la société Lactalis le 2 décembre. L'information concernait le retrait-rappel de douze lots. Le 10 décembre, une deuxième information portait cette fois sur 620 lots. Enfin, le 21 décembre, l'ensemble des références sorties de l'usine de Craon étaient interdites à la vente. Entre temps, nous avons reçu une quinzaine de communications par téléphone ou e-mail plus ou moins contradictoires.

Casino et Monoprix ont une procédure interne et un système d'alerte des retraits-rappels sur le portail web des magasins qui est consulté quotidiennement par les responsables de sites. Pour les magasins Franprix, l'alerte se fait par e-mail. Les procédures de retrait-rappel sont classiques : retrait des lots, pose d'affichettes bien visibles, confirmation des lots retirés au niveau de l'enseigne... L'information du retrait est parallèlement effectuée dans nos entrepôts.

Compte tenu des conséquences pour la santé des nourrissons, nous avons assorti cette procédure habituelle d'un blocage en caisse des références concernées. Cela a nécessité de paramétrer nos caisses, ce qui a été entrepris le 21 décembre. Le 28 décembre, 80 % des sites l'étaient et courant janvier, 100 %.

Nous procédons tous les ans à de nombreux retraits et retraits-rappels pour des motifs divers. Heureusement, il s'agit très rarement d'un danger grave pour la santé humaine.

Notre procédure est robuste, mais force est de constater qu'elle a été déstabilisée par une série de facteurs, dans une période d'intense activité du personnel des magasins à la fin de l'année. Tout d'abord, nous avons pâti de la communication erratique de notre fournisseur qui a multiplié les messages et les consignes peu claires, alors que la multiplicité des points de vente conjuguée à l'importance du facteur humain dans l'exécution des retraits exige une communication succincte, simple et claire. Sur les quelque 300 retraits effectués chaque année, celui du lait infantile Lactalis est le seul, en 2017, à avoir fait l'objet de demandes successives générant la confusion et multipliant les risques d'erreurs.

Nous ne savons pas si la société Lactalis a mis en œuvre ce mode opératoire de son propre chef ou avec l'aval des autorités de contrôle. Il sera sans doute nécessaire d'éclaircir ce point afin de tirer des leçons pour sécuriser nos *process* de retrait-rappel.

J'insiste sur l'intégration du numéro de lot au code-barres EAN, qui est le code de la référence scanné au passage en caisse, afin de rendre plus efficiente la procédure de

blocage en caisse. Cela demandera un temps d'études et de mise au point assez important ainsi que de gros investissements qu'il conviendra de faire, compte tenu des enjeux de santé publique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à tous. Je vais désormais laisser la parole à nos collègues.

M. Martial Bourquin. – Les interventions des uns et des autres ont fait état d'anomalies. Le ministre a déclaré que les dysfonctionnements étaient inacceptables. Après avoir examiné les défaillances de l'entreprise Lactalis, nous examinons celles de la chaîne de distribution. Quelque 30 grandes surfaces, 44 pharmacies, 12 hôpitaux, 2 crèches, 3 grossistes ont continué à fournir les produits rappelés. Comment cela est-il possible ? Il s'agit de la sécurité alimentaire des Français et surtout de nourrissons, dont la vulnérabilité est extrême.

Les pistes préconisées sont tout à fait intéressantes, mais il faut avant tout une mobilisation, autant que lors d'une campagne commerciale. Pas un seul point de vente ne devait poursuivre la vente alors que l'on ne parlait que de Lactalis dans les médias. C'est profondément inacceptable. Les Français se sentent floués, ils ne se sentent plus en sécurité.

Certains interlocuteurs ont évoqué la DGCCRF : des emplois y sont supprimés chaque année. Cela suffit ! Nous avons besoin d'une sécurité renouvelée. J'appelle à la mobilisation, et la vôtre doit être aussi forte que celle que vous savez engager dans une campagne de publicité.

M. Michel Forissier. – Je ne crois pas qu'il faille, en cette matière, en passer par des normes nouvelles. Vous avez une obligation de résultat. Quand on vend un produit alimentaire à des publics fragiles, on est tenu à la qualité. Vous incriminez des défaillances dans la chaîne ? Cela doit vous appeler à investir – comme vous n'hésitez pas à le faire pour la publicité et la vente – dans la communication de crise, à répondre à l'obligation de transparence et à mettre sur pied un plan prévisionnel en cas de crise, qui fait encore défaut dans l'ensemble des réseaux.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Vous parlez d'intensifier la formation aux procédures de rappel. Comment vous y prendrez-vous, concrètement ? Cette formation concernera-t-elle les équipes dans leur ensemble ou les seuls chefs de magasin, qui devront répercuter sur leurs équipes ? Quel est le sentiment des équipes ?

Vous évoquez la systématisation d'un système électronique, dont vous dites cependant qu'il est efficient par référence mais pas par lot. Le ministre de l'économie et des finances juge cependant qu'il est aussi efficace et aussi sûr que possible : ce système est-il déjà opérationnel dans vos magasins ? Ce contrôle électronique est-il préprogrammé par la direction centrale, ou revient-il à chaque magasin de l'alimenter une fois alerté sur un rappel ?

Mme Victoire Jasmin. – Les procédures retenues comptent pour beaucoup. En passer par les données bancaires, par exemple, laisse de côté toutes les personnes qui ont payé en espèces. Pourquoi ne pas associer aux références les numéros de lots et les dates de fabrication, ce qui permettrait de neutraliser la vente à tout moment et d'identifier les produits déficients en stock ? Il serait bon, enfin, que le processus d'identification des acheteurs décrit pour les pharmacies soit adopté par la grande distribution.

M. Alain Chatillon. – Pour avoir dirigé une entreprise agro-alimentaire répartie sur onze usines, je connais la distribution, et me félicite que la profession dans son ensemble ait répondu à notre invitation.

Je m’interroge sur le lien entre les agences de contrôle et la distribution. Car vous avez posé une question que l’on ne met pas assez en avant : la pollution est-elle imputable à l’ingrédient ou à la propreté du site ? Dans le deuxième cas, il faut s’interroger sur le fait que l’on cherche, depuis des années, à réduire la puissance des produits sanitaires. Et dans le premier cas, il faut aussi s’interroger sur les produits venus de l’étranger, qui ne répondent pas aux mêmes normes que les nôtres, et organiser leur contrôle.

J’ajoute que la consommation d’antibiotiques, qui a été multipliée par dix, rend nos organismes de plus en plus sensibles. Dans le domaine de la nutrition, on préfère travailler avec des vétérinaires, qui y sont formés tout au long de leurs études, quand les médecins ne l’abordent que deux heures par semaine au cours des deux dernières années. Pourtant, on sait que des produits de nutrition pourraient se substituer à 30 % des produits vendus en pharmacie. Voilà qui aiderait nos tubes digestifs à être plus réactifs.

M. Guillaume Arnell. – La défaillance de la formation dans l’Hexagone a été pointée du doigt. Vous avez tous des succursales outre-mer. Comment s’est effectuée l’alerte ? Quels ont été les délais de réaction ? Avez-vous eu des retours de vos succursales sur le retrait des produits ?

M. Robert Navarro. – Je suis effaré par ce que j’ai entendu. Certes, Lactalis porte une grande responsabilité, mais vous nous expliquez que pour le reste, c’est la faute aux employés ou aux clients ! Oubliez-vous qu’il s’agit de la vie de nourrissons, et de produits dont vous êtes responsables ? Sur un bateau, c’est le capitaine qui est responsable, pas le mousse ! Quels moyens humains et financiers allez-vous mettre sur la table pour qu’une telle chose ne se reproduise pas ?

Mme Patricia Schillinger. – Vous avez des succursales en Europe et dans le monde. Les produits incriminés ont-ils été rapatriés ? Comment a-t-on travaillé à l’étranger ? Beaucoup d’acteurs font aussi des dons à des associations caritatives ou des centres communaux d’action sociale ; comment avez-vous travaillé avec ces structures ?

M. Laurent Duplomb. – Il faut s’appliquer à soi-même ce que l’on applique aux autres. Je suis étonné de me trouver face à 14 interlocuteurs de la distribution, alors que 88,5 % des achats passent par quatre centrales d’achat, qui appliquent des principes stricts à l’égard de leurs fournisseurs. Que ne les appliquez-vous à vous-mêmes !

L’enseigne Leclerc aurait vendu 999 produits. Combien de magasins sont concernés ? La DGCCRF nous dit que c’est trente, mais ne nous disait-elle pas, pour les pharmacies, que c’était 44, alors que l’on apprend que c’est 44 plus 13...

Il est arrivé, dites-vous, que des produits rapportés par le consommateur soient remis en rayon par les vendeurs ? Vous arrivez bien à filmer vos vendeurs pour vous assurer qu’ils ne volent pas, mais vous êtes en revanche incapable de prévenir de telles erreurs ? Il y a bien des questions à se poser sur les pratiques de la distribution – on l’a vu dans leurs pratiques commerciales – qui ne se sont pas améliorées, loin de là, après la signature de la charte issue des États généraux de l’alimentation.

M. Bernard Jomier. – Les conséquences de cette affaire n’ont heureusement pas été jusqu’au drame. Elle nous aura du moins permis de repérer ce qui ne va pas, et de prévenir une prochaine crise, qui pourrait être bien plus grave pour peu qu’une souche dangereuse soit en cause. La défaillance a été générale. Ma première question s’adresse à la présidente du Conseil de l’ordre des pharmaciens, qui nous a dit que l’information ne pouvait avoir échappé à aucun pharmacien. Comment expliquer, alors, que des produits soient restés en vente ? Dilettantisme, surcharge d’information ou acte répréhensible ?

Deux groupes ont parmi vous signalé que des produits rapportés par les acheteurs avaient été remis en rayon. Cela laisse penser qu’il s’agit d’une pratique courante. N’y a-t-il pas là un problème de culture d’entreprise ? Qu’il y ait eu défaillance humaine ne conduit pas à vous dédouaner, mais à s’interroger sur les valeurs de l’entreprise et la manière dont vous les partagez avec vos salariés.

M. Daniel Gremillet. – Vous avez évoqué des livraisons intervenues après la décision de retrait. Ont-elles été le fait d’entreprises ou de plateformes ?

Vous dites que les procédures d’alerte et de rappel fonctionnent globalement bien. Sont-elles identiques selon que le rappel ne concerne que l’aspect du produit ou que des conséquences sanitaires sont en jeu ?

Vous dites que vous entendez travailler sur la traçabilité : aurez-vous les mêmes exigences pour les produits en provenance de l’Union européenne ou de pays tiers ? Car la traçabilité ne peut être effective sans une normalisation internationale.

Pour assurer les retours, n’y a-t-il pas d’autre moyen électronique que la carte bancaire, qui pose aux banques des difficultés au regard des obligations qui sont les leurs ?

Mme Martine Berthet. – Il est clair que, sauf pour ce qui concerne les officines de pharmacie, le circuit de l’information mérite d’être amélioré. Où en sont les certifications de qualité attachées à chaque magasin ? Je m’inquiète d’entendre que certains lots auraient été remis en rayon par erreur, y compris, semble-t-il, dans quelques pharmacies.

M. Michel Raison. – Le « zéro défaut » est-il possible ? La crise montre que l’on n’y est pas, bien que l’on tende à s’en approcher. L’erreur, hélas, est humaine, et peut provoquer partout – on le voit à l’hôpital comme sur la route – le drame. Autant je n’ai guère confiance dans la grande distribution pour ce qui concerne les négociations commerciales, autant je suis persuadé que sur ce volet sanitaire, elle s’emploiera à progresser. Ce qui ne garantit pas, même si l’on s’approche du « zéro défaut », que des crises de ce genre n’arriveront plus. Comme l’a dit Alain Chatillon, plus on éliminera de produits de traitement, plus il y aura de risques.

Il serait intéressant de dresser la courbe des accidents sanitaires arrivés dans le pays depuis vingt ans. L’avez-vous fait ? Peut-être s’apercevrait-on que l’on se rapproche du « zéro défaut », avec ce corollaire que l’on accepte de moins en moins qu’il puisse encore y en avoir.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Je rebondis sur votre propos. Autant il est excessif de parler de crise sanitaire dans le cas présent, car il n’y a pas eu de mort, autant on peut éviter certaines crises sanitaires par le vaccin et pourtant, on ne le fait pas : on a encore eu à déplorer, récemment, une mort par rougeole...

M. Olivier Henno. – La gestion de crise est chose complexe, elle est faite de procédures mais aussi d'un art de l'exécution. Comment expliquer les défaillances intervenues, notamment la remise en rayon ? Faut-il les imputer à une banalisation de l'alerte ou mettre en cause la culture d'entreprise ? Qu'avez-vous engagé pour y remédier ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – La procédure de rappel est efficace quand elle est rapide. Pourquoi n'existe-t-il pas d'accord entre les chaînes de distribution et la télévision, pour que soient diffusés, à l'image de ce qui se fait lorsqu'un enfant disparaît, des flashes d'information à destination de la ménagère ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Cette question de l'efficacité de la communication est récurrente dans nos auditions.

M. Joël Labbé. – Il importe de tirer la leçon de telles crises, qui se reproduiront du fait de la massification de l'alimentation. Dans le monde agro-industriel, on ne parle plus de viande mais de « minerais » ! Songeons qu'aux États-Unis, McDonald mélange dans ses steaks des viandes de toutes provenances : Nouvelle-Zélande, Amérique du Sud... De telles dérives alimentent le procès d'un système de grande distribution qui contribue au mal être agricole.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rappelle que nous ne sommes pas au tribunal, mais que nous sommes réunis pour parler de l'affaire Lactalis et de la sécurisation des procédures... La parole est donc aux acteurs de la distribution.

M. Stéphane Dufort. – La sécurité alimentaire, dans la grande distribution, est une priorité absolue. Nous faisons tout pour nous rapprocher du « zéro défaut ». Vous vous interrogez sur la transparence : au cas présent, elle aurait pu être améliorée si la communication de Lactalis avait été plus claire, moins dispersée.

Comment expliquer les anomalies, les dysfonctionnements, les défaillances constatés ? J'ai dit ce qu'il en était pour Carrefour. Dans la procédure des retours, quelques produits ont, en effet, échappé à la vigilance. Nous allons y travailler, pour éviter que cela se reproduise.

La banalisation des retraits a-t-elle joué un rôle ? Je rappelle qu'en 2017, chez Carrefour, nous avons eu à traiter plus de 1 000 demandes de retrait et plus de 170 messages de rappel. C'est dire que nous travaillons au « zéro défaut » sur des masses très importantes.

Le blocage en caisse à l'EAN est possible mais ne permet pas, à l'heure actuelle, de repérer des lots : ce serait une amélioration majeure.

La formation existe, depuis des années. Nous allons la renforcer, en particulier au bénéfice des hôtesse de caisse et de l'accueil – lieux où nous avons identifié une non-conformité.

Nous avons fonctionné outre-mer comme en métropole. De même à l'étranger. Quant aux associations ayant reçu des dons, elles ont été identifiées et informées par les magasins.

Je confirme qu'il y a bien eu livraison de produits Lactalis, le 14 décembre, soit après le rappel du 10 décembre, ce qui n'a pas facilité notre démarche.

La traçabilité ? Nous souhaitons de nos fournisseurs qu'elle soit maximale, tant en France qu'à l'étranger.

Vous vous interrogez sur l'efficacité de la communication. Le rappel, qui s'accompagne d'un affichage, diffère du simple retrait. Je propose une graduation des rappels, qui peut améliorer la rapidité d'exécution.

Mme Carine Wolf-Thal. – Outre-mer, toutes les pharmacies ont reçu la même information et les mêmes outils qu'en métropole. J'ai pu le vérifier lors d'un déplacement en Guyane en janvier.

S'agissant des procédures qualité, nous avons voulu aller plus loin, en proposant à la ministre de la santé que les pharmacies s'engagent dans une démarche de certification. Je me suis engagée à proposer une démarche avant la fin de l'été. Nous irons ainsi plus loin encore que la procédure qualité sur le retrait des lots qui existe déjà.

Je partage votre indignation, votre colère. Mes communiqués de presse en témoignent. Des pharmaciens ont manqué à leurs obligations, entachant le sérieux de la profession et la sécurité de la chaîne pharmaceutique. Comme présidente de l'Ordre, je mettrai tout en œuvre, depuis des sanctions jusqu'à la participation à des groupes de travail, pour que cela ne se reproduise plus. Ma responsabilité est aussi de mettre à disposition tous les outils technologiques pour éviter que de tels événements se reproduisent.

Je m'engage à tout faire pour tendre vers le « zéro défaut ». L'avantage des pharmacies est qu'il existe un point d'entrée, la présidence de l'Ordre. Je peux être appelée à tout moment pour que toute la chaîne pharmaceutique soit informée sous 24 heures. Le système fonctionne, mais les outils technologiques peuvent être améliorés : je m'y engage.

M. Sébastien Chellet. – Dans les points de vente Leclerc, les responsables qualité sont directement rattachés au directeur de magasin ; en charge de l'ensemble du point de vente, ils ont un rôle de formation ; 40 % des points de vente de notre parc sont certifiés, et nous irons encore plus loin.

Outre-mer et à l'étranger, le même système de gestion de la qualité prévaut.

En ce qui concerne les blocages en caisse, des pistes intéressantes ont été ouvertes, qui supposent une évolution des systèmes d'information mais aussi un travail conjoint avec les industriels, avec lesquels nous travaillons régulièrement pour améliorer la traçabilité et la sécurité, dans un cadre tout autre que celui des négociations commerciales.

Sur nos 1 300 points de vente, 275 ont vendu de un à quatre produits rappelés après le 21 décembre. Je plaide, moi aussi, pour une graduation des messages : la multiplication des retraits et des rappels crée de la confusion, il faut donner priorité à la dangerosité.

Les banques ont joué le jeu, mais se heurtent, en effet, à une réglementation contraignante.

Au-delà des dons aux associations caritatives, se pose, également, la question des échantillons, porteurs des mêmes risques. Nous avons, par précaution, rappelé 130 000 consommateurs pour vérification. Il y a là un vrai sujet, qui dépasse la seule distribution.

Mme Caroline Dassié. – Quels moyens, quels investissements sont nécessaires, nous demandez-vous ? Nous avons lancé un outil digital de *e-learning*, auquel ont accès l'ensemble des collaborateurs du point de vente. Nous travaillons à déployer deux responsables qualité par point de vente, parce qu'il nous paraît important de disposer de personnes dédiées.

Le blocage en caisse par l'EAN est piloté au niveau national, et bloque tous nos points de vente. Dans tous les systèmes de caisse d'Intermarché, un bandeau d'alerte se déclenche qui interdit de passer le produit concerné, assorti d'un message de sensibilisation. Et nous dispensons une information à l'ensemble du personnel. Il faudra, en revanche, travailler avec les industriels sur les évolutions technologiques. Je vous rejoins sur la nécessaire collaboration entre industrie et commerce. Pour avoir travaillé 21 ans dans un groupe agro-alimentaire, je mesure l'importance de l'enjeu. La technologie peut améliorer la traçabilité et le blocage en caisse passe par un travail commun.

La communication est centrale : nous devons toucher 100 % des salariés des points de vente, car c'est sur l'information de l'ensemble des salariés que repose l'efficacité de la procédure. Une radio nous permet de diffuser des messages à l'ensemble du personnel avant ouverture du point de vente, et un bandeau d'alerte apparaît sur tous les ordinateurs.

Il faut tendre vers le « zéro défaut », c'est une question de santé publique qui appelle une collaboration de toute la chaîne.

M. Franck Geretzhuber. – Le groupe Auchan a 28 sites à La Réunion qui, du fait de son éloignement, a bénéficié d'un dispositif particulier : nous avons appelé chaque patron de site.

Nous avons besoin de collaborateurs formés au « zéro défaut », mais aussi à la microbiologie. La vigilance importe aussi plus que tout, pour éviter toute routine. C'est pourquoi nous prévoyons de dispenser un rappel de formation tous les six mois aux salariés concernés, soit ceux des caisses et de l'accueil.

Lorsque je dis que le défaut d'exécution est d'origine humaine, ce n'est pas un moyen de me disculper, mais d'expliquer ce qui s'est passé. Moyennant quoi nous avons ajouté au blocage en caisse une procédure de re-scannage à l'accueil, qui déclenche une procédure d'alerte pour éviter la remise en rayons.

Vous nous interpellez sur nos valeurs d'entreprise. Auchan est une entreprise intégrée, qui n'est pas cotée, et dont 92 % des salariés sont associés au capital, dont ils détiennent ensemble 10 %. Ils se sentent copropriétaires de l'entreprise, et responsables de ce qui s'y passe.

Pour diminuer les risques sur les produits venus de l'étranger, le plus sûr est de s'approvisionner de plus en plus en France. Nous serons présents au Salon de l'agriculture la semaine prochaine, et serions heureux de vous y expliquer comment nous essayons de privilégier l'approvisionnement français, et de protéger la rémunération des agriculteurs.

M. Claude Risac. – Je précise que la centralisation du blocage en caisse est effective, ce qui explique, précisément, que nous ayons du paramétrer chaque appareil.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie de vos explications et des perspectives que vous nous présentez. Nous aurons, avec les États généraux de l'alimentation, d'autres occasions de nous retrouver.

La réunion est levée à 11h 20.

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

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est reprise à 11 h 25.

Proposition de résolution européenne sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons passer à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – En septembre 2017, la Commission européenne a présenté deux recommandations au Conseil en vue d'autoriser l'ouverture de négociations commerciales avec l'Australie et avec la Nouvelle-Zélande. Cela a conduit nos collègues Pascal Allizard et Didier Marie à déposer une proposition de résolution européenne traitant des enjeux soulevés par ces négociations. Cette proposition a été adoptée à l'unanimité par la commission des affaires européennes le 18 janvier dernier. En application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, notre commission est amenée à se prononcer à son tour sur ce texte. Je précise par ailleurs que cette proposition de résolution fera l'objet d'un examen en séance publique le 21 février.

Je tiens en premier lieu à saluer l'initiative de nos collègues Allizard et Marie, ainsi que la qualité du travail qu'ils ont réalisé. L'annonce de l'ouverture des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande est en effet importante à double titre.

Premièrement, la négociation de ces accords soulève un certain nombre d'enjeux économiques importants. La libéralisation des échanges avec ces deux pays pourrait ouvrir aux entreprises françaises et européennes de nouvelles opportunités commerciales. Elle permettra aussi d'ancrer ces deux pays dans un système commercial fondé sur des règles. Alors que le cadre multilatéral se porte mal, l'enjeu de faire de l'Union européenne le moteur et le point d'agrégation d'un commerce mondial respectueux des règles est un enjeu stratégique. Mais il faut bien entendu rester vigilant et défendre nos intérêts sans naïveté. En particulier, il est clair que nos filières bovine, ovine, laitière et sucrière, déjà fragilisées, ne devront pas être impactées négativement par un éventuel accord. Tout cela justifie évidemment que le Sénat s'intéresse de près à la manière dont ces accords vont être négociés.

La proposition de résolution demande que ces produits sensibles, en particulier les produits de l'élevage ou les sucres spéciaux, fassent l'objet de contingents limités. Elle

demande également qu'ils puissent bénéficier de mesures de sauvegarde spécifiques et effectives mises en œuvre sans délai si les prix connaissent des variations à la baisse excédant un certain seuil. Il me semble que nous ne pouvons que soutenir de telles recommandations. Je proposerai deux amendements en vue de donner encore plus de poids à ces dispositions.

Au-delà des enjeux spécifiques à ces deux accords commerciaux, je vois un second motif pour nous intéresser à l'annonce de l'ouverture prochaine des négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande : cette annonce prend place à un moment charnière dans l'histoire de la politique commerciale européenne. Elle intervient en effet après l'échec du TTIP et l'accouchement difficile du CETA, au terme d'une séquence de plusieurs années marquée par la montée des critiques et des inquiétudes à l'encontre des accords commerciaux de nouvelle génération.

La Commission européenne s'est beaucoup vue reprocher d'ignorer, ou en tout cas de minorer, les risques « démocratiques » liés à la conclusion des accords de nouvelle génération. Dans la mesure où ces accords poursuivent un objectif de réduction des différences réglementaires englobant les domaines de l'environnement, de la santé et de la protection des consommateurs, il faut en effet être certain que la convergence réglementaire qu'on recherche respectera bien les préférences collectives nationales et qu'elle ne comporte pas un risque de limitation abusive du droit des États à légiférer. De même, la mise en place de mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États ne doit pas permettre à des firmes de contester le droit des États à conduire des politiques publiques. L'enjeu est de protéger les investisseurs contre les actions abusives des États, mais aussi, et c'est plus nouveau, de protéger les États contre les recours abusifs des investisseurs. Or, les tribunaux arbitraux, qui étaient jusqu'à présent l'outil traditionnel de règlements de ces différends dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux, offraient des garanties démocratiques trop fragiles, en raison notamment de l'opacité des mécanismes de décision et de l'impossibilité de faire appel des décisions.

On a également reproché à la Commission européenne d'avoir une politique commerciale déséquilibrée, qui ne prend pas suffisamment en compte une exigence de réciprocité de la part des partenaires. Cette question de la réciprocité concerne particulièrement l'ouverture des marchés publics, mais aussi la question des procédures et des normes sanitaires et phytosanitaires.

Une troisième série de critiques concerne l'insuffisante prise en compte des impacts négatifs de la libéralisation des échanges. Même si un accord commercial produit globalement des effets positifs sur l'économie de l'Union, il peut en effet avoir des impacts économiques asymétriques sur certains secteurs ou certains territoires fragiles. C'est typiquement le cas de certaines filières agricoles qui sont tenues de respecter chez nous des exigences environnementales, sanitaires et sociales parmi les plus élevées du monde et qui, de ce fait, ne sont pas toujours en état de combattre à armes égales avec les concurrents des pays tiers. Une libéralisation non maîtrisée des échanges dans ces filières risque alors de se faire au prix de leur fragilisation ou d'une pression à la baisse sur les normes sociales, environnementales ou sanitaires, ce qui n'est pas souhaité par la population.

Enfin, la dernière grande critique adressée à la Commission porte sur l'opacité entourant la manière dont elle a conduit jusqu'à récemment les négociations commerciales. Cette opacité concerne la définition du champ et des objectifs de la négociation ; ce qu'on appelle le mandat de négociation. Elle concerne également les impacts économiques, sociaux

et environnementaux, le déroulement et le progrès des négociations et même le contenu final des accords conclus, puisque leur publication pouvait parfois se faire avec beaucoup de retard.

Toutes ces critiques ont conduit les opinions publiques et les pouvoirs publics nationaux à demander une inflexion de la politique commerciale européenne. La France est depuis le début en pointe dans le combat.

Je rappelle en particulier que le Sénat, à l'initiative de sa commission des affaires européennes, a adopté depuis 2013 plusieurs résolutions européennes concernant les accords commerciaux. La dernière en date est celle du 21 janvier 2017. Ces différentes résolutions, adoptées sur la base d'un large accord transpartisan, définissent une ligne constante qui insiste tout particulièrement sur les points suivants : l'objectif de transparence dans l'évaluation des impacts, dans la définition de mandats de négociation et dans le déroulement et les progrès des négociations ; la notion de réciprocité, notamment dans l'ouverture des marchés publics ; la nécessité de créer des mécanismes de règlements des différends transparents, qui respectent le droit des États à réglementer ; la nécessité d'inscrire dans les accords commerciaux des dispositions qui préservent les intérêts offensifs et défensifs de la France en matière agricole, notamment en ce qui concerne la défense des filières sensibles, la reconnaissance et la défense des préférences collectives françaises en matière alimentaire et environnementale, ou encore la défense du système des indications géographiques.

Sur tous ces points, cette proposition de résolution s'inscrit dans la droite ligne des précédentes.

Il est important par ailleurs de noter que, sur ces sujets commerciaux, quelles que soient les majorités au pouvoir, la voix du Sénat a toujours été concordante avec celle du Gouvernement. Il est important en effet que la France parle d'une seule voix. C'est encore le cas aujourd'hui. De façon manifeste, cette proposition de résolution reprend plusieurs points majeurs du plan d'action relatif à la mise en œuvre du CETA adopté le 25 octobre 2017 par le Gouvernement dans le prolongement du rapport Schubert.

Je rappelle que l'axe 3 de ce plan d'action prévoit notamment de mieux analyser l'impact *ex-ante* et *ex-post* des accords de libre-échange sur le développement durable. Il souligne qu'il faut pour cela disposer d'études d'impact différenciant les effets des accords selon les secteurs et les pays.

Ce plan prévoit aussi d'enrichir les chapitres des accords relatifs au développement durable. Cela passe en particulier par l'inscription systématique dans ces accords du respect effectif du principe de précaution, de la citation systématique et explicite de l'Accord de Paris, de l'affirmation de la capacité des États à réguler pour des objectifs légitimes de politique publique notamment dans le domaine sanitaire et de la protection des consommateurs.

Ensuite, ce plan décline les enjeux relatifs au développement durable y compris dans les chapitres des accords ne traitant pas spécifiquement du développement durable. En particulier, le plan demande d'introduire systématiquement dans les accords un mécanisme d'interprétation conjointe liant le tribunal d'investissement et permettant ainsi aux États de défendre leur droit à réguler dans le champ environnemental en cas de contentieux investisseur-État.

Le plan renforce aussi le caractère contraignant et la mise en œuvre effective des chapitres des accords relatifs au développement durable. Pour cela, il propose de rendre les dispositions environnementales opposables devant le mécanisme interétatique de règlement des différends des accords, de sorte que l'Union puisse par exemple suspendre des préférences tarifaires quand le non-respect de ces dispositions remet en cause l'équilibre des conditions de concurrence et entraîne un préjudice commercial pour les producteurs européens. Le plan propose également de demander des engagements précis en matière de ratification et de mise en œuvre des conventions de l'Organisation internationale du travail.

Le plan accompagne enfin les secteurs et les territoires qui souffrent des effets de la libéralisation du commerce. Il appelle à mobiliser le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM). Je ne suis pas certaine que cet outil possède un potentiel adapté aux enjeux, mais l'important est d'affirmer le principe d'un mécanisme correctif des effets négatifs de la libéralisation des échanges, ce qui pour l'instant est totalement étranger au champ de la politique commerciale européenne.

Cette proposition de résolution reprend donc nombre de ces positions du plan d'action relatif à la mise en œuvre du CETA. On peut s'en féliciter car ce sont des propositions ambitieuses. Tous les États membres n'ont pas des positions aussi offensives que nous en la matière. Néanmoins, la France, qui a souvent été pionnière, par exemple sur la question de la transparence ou des mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États, a déjà vu plusieurs de ses attentes satisfaites. Elle doit donc continuer à mettre l'Union européenne sous pression pour faire avancer ses vues. Le combat n'est pas gagné, mais il est gagnable. Il faudra se montrer résolu et convaincant auprès de nos partenaires en exploitant les opportunités ouvertes par le contexte actuel.

Nous devons profiter du fait que la Commission européenne est soucieuse de restaurer le consentement des peuples et des États membres au projet européen d'ouverture des marchés. En octobre 2015, elle a déjà proposé une nouvelle stratégie de commerce et d'investissement pour l'Union, intitulée : « Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable ». Cette stratégie mettait en particulier l'accent sur la transparence et sur le respect des valeurs, en affirmant que les accords commerciaux doivent préserver le modèle social et réglementaire européen et servir de leviers pour la promotion des valeurs européennes dans le monde, comme le développement durable, les droits de l'homme ou le commerce équitable.

Cela a abouti à quelques mesures concrètes, quoiqu'encore modestes, dans le domaine de la transparence. La Commission rend désormais public le texte initial des projets de chapitres qu'elle met sur la table de négociation. Elle publie également des supports d'information accessibles qui éclairent les enjeux des négociations. Après chaque round de négociation, elle publie un rapport sur les avancées de la négociation obtenues pendant ce round. Elle s'est aussi engagée à publier dans les plus brefs délais, après leur conclusion, le texte définitif des accords. Enfin, elle s'est engagée à accorder une attention accrue à l'évaluation des impacts des accords commerciaux.

Plus récemment, en septembre dernier, la Commission a rendu public un nouveau paquet « commerce » qui entend mettre en place « une politique commerciale équilibrée et novatrice ». Le président Jean-Claude Juncker a déclaré à cette occasion : « Je voudrais que nous renforçons encore notre programme commercial. L'Europe est ouverte au commerce, oui. Mais réciprocité il doit y avoir. Il faudra que nous obtenions autant que ce que nous donnons ».

Dans ce paquet « commerce », la Commission européenne a annoncé en particulier de nouvelles mesures pour plus de transparence. Elle a décidé que seraient désormais systématiquement publiées toutes ses recommandations concernant des directives de négociation en vue de la conclusion d'accords commerciaux, ce qu'on appelle les « mandats de négociation ». Cette décision générale a trouvé une première application immédiate avec la publication des projets de mandats pour la négociation d'accords commerciaux avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. C'est une avancée considérable. De même, la commission a publié des études d'impact *ex-ante* approfondies, malheureusement seulement en langue anglaise.

Dans le même sens, la Commission a annoncé la création d'un groupe consultatif sur les accords commerciaux de l'Union. Réunissant syndicats, organisations d'employeurs, organisations de consommateurs et autres organisations non gouvernementales, ce groupe aura pour fonction de favoriser le dialogue avec la société civile.

Enfin, sur la question du règlement des différends entre investisseurs et États, le paquet « commerce » de septembre 2017 comprend une recommandation au Conseil en vue de lancer les négociations pour aboutir à la mise en place de ce tribunal multilatéral qui devra être permanent, indépendant, prévisible car doté d'une jurisprudence cohérente et qui permette enfin de faire appel des décisions.

La proposition de résolution prend acte de cette décision de la Commission européenne, mais elle demande que, dans l'attente de la mise en place du tribunal multilatéral, soient conclus des accords séparés et concomitants instituant un système juridictionnel des investissements sur le modèle du CETA. Elle recommande également de créer un pont juridique entre le règlement des différends en matière d'investissement et le chapitre « développement durable » des futurs accords –pont juridique qui pourrait prendre la forme d'un mécanisme d'interprétation conjointe garantissant le droit des États à réguler dans le domaine du développement durable. Nous devons soutenir cette demande, car il est important de créer un système juridictionnel transparent dans l'attente de la mise en place effective du tribunal multilatéral.

Au total, cette proposition de résolution me paraît à la fois complète et pertinente dans le fond comme dans la forme. J'appelle évidemment la commission des affaires économiques à l'approuver. Je vous proposerai simplement d'adopter deux amendements visant à renforcer le dispositif proposé, notamment en introduisant dans le texte l'idée d'une évaluation de l'impact s'appuyant sur la notion d'enveloppe globale.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ce rapport. Je salue la présence de Didier Marie, co-auteur de cette PPRE et de notre ancien Président Jean-Paul Emorine.

M. Didier Marie, co-auteur de la proposition de résolution. – Merci de votre invitation. Je salue la convergence d'analyse entre votre commission et celle des affaires européennes. Je me félicite de la plus grande transparence dans la préparation et l'élaboration de ces négociations pour les nouveaux accords commerciaux. L'opinion publique et certains États membres, dont la France, ont fait pression pour en obtenir davantage. Les Parlements nationaux peuvent désormais adresser leurs remarques à la Commission, comme nous le faisons aujourd'hui. Pour autant, l'Union européenne a tout loisir de prendre en considération, ou non, les remarques formulées. Les Parlements nationaux doivent travailler ensemble pour renforcer ces mandats de négociation.

Face à l'inertie de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à la montée du protectionnisme américain et à l'offensive importante de la Chine en direction des États du Pacifique, nous avons tout intérêt à multiplier les accords bilatéraux. Nous demandons seulement que l'Union européenne se dote d'une vision globale et d'une stratégie commerciale d'ensemble qui s'appuient sur l'analyse des accords passés et sur l'évaluation des impacts par pays et par filière, en veillant aux éventuelles interférences entre les différents accords.

Cette PPRE rappelle notre position constante : une plus grande transparence des négociations, du mandat jusqu'à la conclusion ; une évaluation et un suivi des accords passés et en cours ; une gestion appropriée des impacts négatifs pour l'Union européenne avec la refonte du fonds européen d'ajustement à la mondialisation qui, aujourd'hui, ne remplit pas son rôle. Enfin, nous demandons la mobilisation des fonds structurels et de cohésion par région et par filières touchées, en particulier pour le secteur agricole.

Cette PPRE trace les lignes rouges : le règlement des conflits doit être négocié concomitamment en attendant la mise en œuvre d'un tribunal arbitral international ; les secteurs sensibles doivent être protégés en réduisant les exportations vers l'Union européenne de produits agricoles comme les produits laitiers, la viande ovine et bovine, les sucres spéciaux qui concernent plus particulièrement les territoires ultramarins. Un plan de mesure de sauvegarde doit être mis en place et protéger les indications géographiques. Enfin, les principes du développement durable doivent avoir force exécutoire.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas ratifié toutes les normes de l'OMC, notamment ce qui concerne le travail des enfants et le syndicalisme. Dans les faits, ces pays les respectent, mais il serait préférable qu'ils signent l'intégralité de ces accords.

M. Jean-Paul Émorine. – Merci de cette invitation. Depuis que Laurent Fabius a eu dans son portefeuille le commerce extérieur, je suis chargé de suivre tout ce qui ressort de l'économie à la commission des affaires étrangères à laquelle j'appartiens désormais.

Lors des négociations internationales, il faut avoir à l'esprit la place respective de notre pays, de l'Union européenne et de l'agriculture mondiale. La moyenne des exploitations agricoles en France s'élève à 80 hectares alors qu'elle se monte à 3 000 hectares en Australie. J'ai rapporté il y a quelques années un texte sur la fièvre aphteuse : la France avait connu deux cas, ce qui avait bloqué sa production et ses exportations. Au Brésil, la fièvre aphteuse est endémique...

Attention aux indications géographiques : tout le monde peut se targuer d'en avoir une ! Il faut instaurer des indications géographiques protégées, qui sont une sous-catégorie des AOP. Avec les indications géographiques simples, il suffit qu'un produit passe par un territoire pour qu'il puisse en porter le nom.

En tant que Bourguignon, je puis vous assurer qu'il a fallu 18 ans pour que le Charolais de Bourgogne bénéficie d'une indication géographique protégée.

Nos PME à l'export pèsent peu par rapport à des entreprises australiennes ou néo-zélandaises. En France, 98 % de nos PME exportent mais elles ne représentent que 15 % de nos 650 milliards de produits exportés. La réciprocité des règles est donc indispensable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce sentiment est partagé par tous.

M. Michel Magras. – Merci pour la qualité de cette PPRE. Les résolutions du Sénat peuvent être efficaces : notre résolution sur les accords avec le Vietnam a permis de réduire les importations de sucre roux de ce pays de 20 000 à 400 tonnes, ce qui a préservé La Réunion. De même, une décision récente a été transmise au président du Sénat sur l'adaptation des normes européennes à l'outremer.

Comment être vigilants ? C'est le Gouvernement, et non le Parlement, qui donne mandat aux négociateurs. Il faudrait des études d'impact spécifiques pour les outremer dans le cadre des accords avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

En outre, le président Emorine a bien fait d'attirer notre attention sur le respect des clauses de réciprocité. Je peux en témoigner.

Enfin, je m'étonne que les textes continuent à être publiés en anglais alors que la France et l'Allemagne sont les deux principaux pays européens.

M. Pierre Louault. – L'Europe découvre les échanges internationaux sans comprendre que les grands pays libéraux appliquent des clauses protectrices. L'agriculture européenne et surtout française ont perdu de leur compétitivité face aux importations de pays tiers. Celles-ci devraient respecter les mêmes normes qu'en Europe. Au lieu d'interdire le glyphosate, nous ferions bien mieux d'imposer des normes de résidu de cette substance, ce qui permettrait de barrer l'accès à tous les produits importés qui en comporteraient.

Nous nous ouvrons au marché mondial sans imposer de contraintes : c'est très dangereux. Les normes doivent être les mêmes pour tous.

M. Franck Montaugé. – Notre balance commerciale est de plus en plus déficitaire. Quels sont les objectifs de nos Gouvernements en la matière ? Je souscris bien sûr aux études d'impact filière par filière, mais il sera difficile que cet accord soit gagnant-gagnant pour toutes les filières. Je suis en particulier très inquiet pour l'agriculture : certaines productions vont certainement être affectées. Comment faire pour résister ?

M. Joël Labbé. – La transparence est une bonne chose, mais les Parlements nationaux pourront-ils ratifier les accords ? Sans doute pas, alors que les peuples réclament plus de démocratie.

Comment sauvegarder notre modèle agricole ? L'OMC ne joue pas son rôle alors que les règles du commerce international continuent à évoluer.

Enfin, rappelons-nous que la planète est en situation d'urgence.

M. Robert Navarro. – Dans les années 2000, la Commission européenne n'était pas attentive aux souhaits des États et des Parlements. Heureusement, cela a changé.

L'OMC étant aux abonnés absents, nous avons intérêt à négocier des accords équilibrés avec des blocs de pays. Mieux vaut quelques règles qu'aucune. La Commission européenne doit écouter l'Allemagne et la France pour défendre les intérêts des pays membres, à commencer par les nôtres.

Les filières en danger devront être protégées par l'Europe : à nous de faire entendre raison à la Commission.

Je voterai bien évidemment cette PPRE.

M. Alain Chatillon. – Je suis très inquiet. Une entreprise serait gérée comme l'Europe, cela ferait belle lurette qu'elle aurait mis la clé sous la porte. Plutôt que de rédiger de longs rapports, disons ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Notre commerce extérieur s'effondre, nos entreprises et nos agriculteurs souffrent. Dans le Tarn, le premier producteur de lait était à Mazamet : il a disparu. Même chose pour Graulhet qui transformait le cuir. Nommons des représentants européens compétents pour négocier ces accords.

M. Daniel Gremillet. – Le Sénat se doit d'être unanime sur cette PPRE, d'autant que la place réservée au Parlement dans la négociation de ces accords n'est pas satisfaisante.

Les états généraux de l'alimentation viennent de s'achever et un projet de loi nous sera prochainement présenté, texte qui sera en totale contradiction avec les accords dont nous débattons. On ne peut d'une part demander toujours plus de normes pour nos produits et ouvrir largement notre pays à des aliments qui ne respectent pas les contraintes que nous nous imposons.

M. Laurent Duplomb. – Je suis très dubitatif sur cette PPRE. Les états généraux de l'alimentation vont entraîner plus de contraintes pour les producteurs français, la PAC va se réduire, le glyphosate va être supprimé dans les années à venir et nos concitoyens s'offusquent lorsqu'il est question d'exploitations de plus de 1 000 bêtes. Et nous nous apprêtons à signer un accord avec des pays qui comptent plus de 10 000 bêtes par exploitation ! Et nous laisserons entrer des produits traités par des substances que nous interdisons chez nous !

Il faut affirmer le principe de la préférence communautaire dans cette PPRE. Dans les années 2050, notre planète comptera 9 milliards d'habitants mais dans le même temps, notre capacité à produire des denrées alimentaires aura diminué. D'ores et déjà, 50 % de notre production ovine est importée. Les États-Unis et le Canada protègent leurs frontières, ce que nous ne faisons pas. Arrêtons d'ouvrir les bras, car nous tuons à petit feu notre production. Je m'abstiendrai probablement sur cette PPRE.

M. Marc Daunis. – Nous sommes tous d'accord sur le constat. Mais on ne peut à la fois dénoncer la naïveté de l'Europe et s'opposer à cette PPRE.

On peut regretter le monde tel qu'il est, mais il est là. Allons-nous expliquer que nous ne voulons pas de ce monde ? Ou allons-nous essayer de peser efficacement sur cette réalité ? Pour la première fois, nous disposons d'un mandat. Nous allons aussi présenter des demandes en matière de réciprocité, ce que tout le monde voulait. Notre objectif est bien de peser sur les décisions de l'Union européenne. Je présenterai tout à l'heure un amendement pour permettre d'anticiper avant que certaines filières sensibles ne subissent des dégâts irréversibles.

L'Australie compte 24 millions d'habitants et l'Europe 500 millions. Notre intérêt est de développer des partenariats avec ce pays, comme nous l'avons fait avec ce qui a été qualifié de « contrat du siècle » lorsque nous lui avons vendu des sous-marins. Les premiers partenaires de l'Australie sont aujourd'hui la Chine, le Japon, la Corée du Sud... Avec cet accord, nous pourrions bénéficier d'une tête de pont dans ces pays du Pacifique. Ne soyons pas frileux, mes chers collègues.

M. Fabien Gay. – Tout le monde connaît mes positions sur les traités de libre-échange. Je m'inquiète de leur prolifération actuelle : treize sont en cours de négociation, dont neuf nouveaux et quatre en renégociation.

Bien sûr, il est préférable que les mandats soient connus et qu'ils ne soient pas négociés dans le secret des bureaux de la Commission européenne. Les Parlements nationaux doivent avoir un droit de contrôle et de regard sur le contrat confié puis sur les négociations et leurs résultats.

Je suis inquiet de l'instauration de tribunaux arbitraux privés : ils pourront nous condamner même si nous respectons la loi française. Quelle absurdité !

Moi aussi, je m'abstiendrai sur cette PPRE, même si je constate des avancées.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rends hommage à la qualité des interventions.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Nous sommes tous d'accord sur les risques de fragilisation de certaines filières et nous nous inquiétons de la mise en place de tribunaux arbitraux privés.

Je vous renvoie à l'avis de la Cour de Justice de l'Union européenne du 16 mai 2017 sur la compétence de l'Union pour approuver un accord de libre-échange. Il établit clairement la frontière entre accords mixtes et non mixtes. L'approbation finale relève dans presque tous les cas de la compétence de l'Union. Cela ne doit pas nous empêcher de signaler à la Commission européenne quelles sont les filières et les productions qui risquent de souffrir de tels accords. Nous allons donc négocier avec l'Europe sur tous ces points.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur les indications géographiques protégées.

Le sucre est la production ultramarine qui risque d'être fragilisée : nous demandons donc la fixation de quotas et l'instauration d'une clause de sauvegarde.

Pour la première fois, l'Europe signera un accord de libre-échange dans lequel une clause de réciprocité sera mentionnée.

Nous soutenons l'instauration d'un tribunal multilatéral sur le règlement des différends entre investisseurs et États.

Rappelons-nous que, jusqu'à présent, toutes ces discussions étaient tenues secrètes et qu'il était ensuite trop tard pour défendre telle ou telle filière.

EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L'amendement COM-4 demande que l'évaluation de l'impact des accords commerciaux pour les produits sensibles repose sur la notion d'enveloppe globale car, jusqu'à présent, les études étaient réalisées produit par produit. L'impact des dispositions d'un accord donné se cumule en effet avec l'impact des autres accords déjà conclus ou en cours de négociation. C'est donc seulement la vue d'ensemble des impacts cumulés qui peut permettre de juger si une ouverture supplémentaire des échanges vers tel ou tel partenaire est soutenable par les filières sensibles. C'est

précisément l'objectif de la notion d'enveloppe globale que de fournir cette vue synthétique. C'est une méthode d'évaluation que le Gouvernement défend dans le Plan de mise en œuvre du CETA.

M. Marc Daunis. – Je regrette que mon amendement COM-1 rectifié soit en discussion commune avec celui de Mme le rapporteur car si son amendement est adopté, le mien tombera. Nous poursuivons le même objectif, mais j'ai la faiblesse de penser que mon amendement a des objectifs plus précis et plus contraignants, notamment pour les produits de l'outremer. En outre, il défend l'idée de « recours à des conditionnalités et à une clause de sauvegarde spécifique ». Ne pourrait-on trouver une rédaction commune entre nos deux amendements ?

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Nos objectifs se rejoignent et mon amendement recoupe vos préoccupations.

Mme Sophie Primas, présidente. – Vos précisions, monsieur Daunis, sont superfétatoires : mieux vaut éviter les listes de produits qui sont immanquablement incomplètes. Votre amendement me semble satisfait.

M. Franck Montaugé. – Les deux amendements me semblent fort différents car celui de M. Daunis englobe le périmètre de celui de notre rapporteur. Veut-on faire référence aux seuls accords en cours ou à tous les autres accords ?

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Mon amendement porte sur tous les accords, passés et à venir. C'est la définition même de la notion d'enveloppe globale !

M. Marc Daunis. – Je ne suis pas sûr ! Ce qui apparaît anodin pour un accord peut poser des problèmes de fond s'il se cumule avec d'autres accords. C'est pour cela que je tiens à ma rédaction qui est plus contraignante que la vôtre. N'intégrons pas une défaite potentielle vis-à-vis de la Commission européenne. Soyons clairs sur l'objectif en mentionnant l'outremer et les négociations en cours et à venir.

Mme Sophie Primas, présidente. – Si votre amendement tombe, vous pourrez le déposer en séance ou tenter de trouver une rédaction commune avec Mme le rapporteur.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'amendement COM-1 rectifié devient sans objet.

M. Marc Daunis. – C'est dommage !

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L'amendement COM-5 donne plus de poids à la disposition qui recommande la mise en place de mesures de sauvegarde pour protéger les filières sensibles. En l'état, la proposition de résolution appelle à la mise en place de mesures de sauvegarde spécifiques. Cet amendement indique également que ces mesures devront être précises et opérationnelles. C'est nécessaire, car un accord peut affirmer le principe de mesures de sauvegarde sans préciser pour autant le mécanisme ou la méthodologie permettant de les mettre en place. Pour passer de l'affirmation d'un principe général à un outil de sauvegarde réel, il est donc important que le texte des accords prévoie des mesures de sauvegarde non seulement spécifiques, mais également précises et opérationnelles.

M. Marc Daunis. – On aurait pu ajouter le terme « efficaces ». Néanmoins, je voterai cet amendement.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié demande à la Commission européenne de procéder à une évaluation globale des effets économiques et sociaux de chacun des accords conclus en adoptant une approche sectorielle et géographique. Il demande également que ces évaluations par filières soient réalisées *ex ante* lorsque des négociations commerciales sont envisagées. Il souhaite enfin que ces évaluations fournissent une appréciation du nombre d'emplois créés et détruits, à court, moyen et long terme.

Je demande le retrait de cet amendement pour plusieurs raisons. En premier lieu, la Commission a déjà commencé à publier des évaluations d'impact *ex post* pour les accords déjà conclus. C'est un engagement qu'elle a pris fin 2015 et dont la mise en œuvre a commencé, comme je l'ai rappelé dans la présentation de mon rapport. Donc la notion d'étude d'impact globale économique et sociale - et il faudrait ajouter environnementale - est déjà prise en compte. Ces études d'impact sont cependant encore insuffisantes et doivent être musclées. Nous sommes d'accord sur ce point. Mais justement, la proposition de résolution demande, à l'alinéa 35, que les études d'impact soient déclinées par secteur et par État membre. Cette partie de l'amendement est donc satisfaite par le texte de la proposition de résolution.

Reste la troisième partie de l'amendement qui réclame des évaluations par filières *ex ante* comportant une évaluation du nombre d'emplois créés et détruits, à court, moyen et long terme. Les modèles d'évaluation dont on dispose reposent sur une modélisation globale des flux d'échanges internationaux entre grandes zones et sont incapables de fournir le degré de détail que réclame cet amendement.

M. Marc Daunis. – Dois-je comprendre que nous reconnaissons que nous sommes incapables de prévoir les dégâts filière par filière, territoire par territoire, des accords que nous passons ? Ce serait extrêmement inquiétant. Vous repoussez mon amendement au motif que nous ne disposons pas des outils économétriques qui nous permettraient de mesurer l'étendue potentielle des dégâts. L'étude d'impact doit permettre de prévoir, avec modestie, quelles seraient les conséquences d'un accord plutôt que de constater *ex post* les dégâts causés.

La PPRE prévoit un fonds qui indemniserait et accompagnerait les victimes de ces accords. Mais sur quelle base va-t-on abonder ce fond s'il n'y a pas de prévisibilité ?

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Les prévisions *ex ante* sont réalisées pour les produits sensibles mais elles sont difficiles à réaliser filière par filière. Mais, réflexion faite, je suis favorable à cet amendement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je salue votre capacité de persuasion, monsieur Daunis.

L'amendement COM-2 rectifié est adopté.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L'amendement COM-3 rectifié propose que la Commission européenne procède à une évaluation globale des effets

environnementaux des accords commerciaux en amont des négociations et qu'elle publie un rapport d'empreinte carbone.

Cette demande est satisfaite : pour la première fois, en annonçant l'ouverture des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la Commission a publié non seulement le texte des projets de mandat, mais également des études d'impact complètes. Elles comportent un chapitre intitulé « Impact environnemental », pages 32 et suivantes, qui estime notamment les effets en termes d'émissions de gaz à effet de serre. La seule chose que l'on puisse regretter, c'est que ces études d'impact soient uniquement en anglais, mais la proposition de résolution demande que les textes soient publiés en français. Retrait ?

M. Marc Daunis. – J'ai présenté ces amendements en commission et non pas en séance pour essayer de parvenir à un texte consensuel. Je suis donc un peu étonné de la façon dont se déroule ce débat. Comme vous avez donné un avis favorable à l'amendement précédent, je vais retirer celui-ci mais j'aimerais que nous ayons ce débat dans l'hémicycle. Pouvons-nous nous satisfaire d'études d'impact – peu importe qu'elles soient en anglais ou en français – qui ne tiennent pas assez compte des mesures contraignantes en faveur de l'environnement ? Cet amendement avait pour objectif de renforcer ces études. N'ayons pas une mentalité de perdant en nous autocensurant alors qu'en matière de santé et de phytosanitaire, nous n'avons pas à rougir ni au niveau européen, ni au niveau mondial. Les questions environnementales sont très importantes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Vos préoccupations figurent déjà dans le texte.

M. Michel Magras. – Les négociations ne concernent que l'Europe continentale et ne prennent pas en compte l'Europe ultramarine. Or, cette dernière doit être prise en considération et il ne faut pas croire que seul le sucre soit concerné : n'oubliez pas la banane, le rhum et tout le reste ! Les mandats ne précisent pas l'outremer : les études d'impact doivent donc les prendre en compte de façon spécifique. N'oublions pas que les régions ultrapériphériques, à savoir la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte sont européennes, à la différence des territoires associés. On parle donc du marché intérieur.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous évoquerons ce sujet important en séance.

L'amendement COM-3 rectifié est retiré.

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

La réunion est close à 12h45.

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

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**Audition conjointe sur les évolutions politiques et diplomatiques de la Turquie
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 05.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 13 février 2018

Audition de M. Éric Heyer, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat (voir à la rubrique de la commission des finances)

Ce compte rendu figure à la rubrique de la commission des finances.

Audition de M. Patrick Dehaumont, directeur général de l'alimentation, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

Ce compte rendu figure à la rubrique de la commission des affaires économiques.

Mercredi 14 février 2018

Table ronde rassemblant des acteurs de la distribution (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

Ce compte rendu figure à la rubrique de la commission des affaires économiques.

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

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 35.

Audition de MM. Jean-Pierre Roger, président, et Guy Delivet, directeur général, du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes réunis pour auditionner M. Jean-Pierre Roger, président du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), accompagné de M. Guy Delivet, directeur général. Cette audition sera suivie de celle de Mme Élisabeth Flüry-Hérard, présidente de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

Monsieur le président, nous vous remercions d'avoir pu venir devant notre commission ce matin. Nous suivons avec beaucoup d'attention la situation de Presstalis. À l'occasion de son audition il y a quinze jours, sa nouvelle présidente nous a dressé un état des lieux tout à fait préoccupant, avec ce qu'elle décrit comme une société « au bord de la cessation de paiement », un déficit non anticipé de plus de 20 millions d'euros en 2017 et des besoins de 190 millions d'euros jusqu'en 2019. L'avis de la commission de suivi de la situation économique et financière des messageries du CSMP note que les derniers événements lui paraissent, je cite « *alarmants, car ils montrent que les mesures prises au cours des cinq dernières années n'ont pas produit les résultats escomptés* ».

Comme président du CSMP et éditeur de presse, vous vous trouvez en première ligne. Le CSMP a lancé le 27 janvier deux consultations comportant des mesures très fortes, et déjà contestées.

Notre commission a depuis longtemps souligné la situation très critique du secteur et singulièrement de Presstalis. Je souhaite que cette audition soit pour vous l'occasion de nous en dire plus sur la situation actuelle et de nous indiquer ce que le CSMP envisage pour le futur de la distribution de presse.

M. Jean-Pierre Roger, président du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). - Je vous remercie pour votre accueil et vais essayer de vous exposer très rapidement la situation et les fondements de la crise. Nous sommes sous l'empire d'une loi ancienne, la loi « Bichet » dont on a fêté les 70 ans l'année dernière. Il s'agit d'une loi très spéciale – certains appellent à ne « toucher qu'en tremblant » à la loi Bichet - qui est une « icône » du Conseil national de la Résistance et une exception française. Elle prévoit que la liberté d'opinion et de la presse est confiée aux éditeurs et éloignée tant de la puissance publique que des « forces de l'argent ». À l'époque, donc, le législateur a donné le pouvoir aux éditeurs pour constituer un système coopératif qui assure une égalité entre eux et fondé sur un système de mandat qui va de l'éditeur à l'acheteur. Ces principes ont-ils vieilli ? Ils peuvent peut-être sembler désuets mais ils sont fondés sur la solidarité. À partir des années soixante-dix, on a vu arriver la concurrence qui a provoqué un grand bouleversement. Les lois de 2011 et 2015 ont cherché à concilier concurrence et solidarité, ce qui n'est pas facile.

Comme vous le savez, ce sont des notions propres à la France. Si en Italie le système est proche, il est très différent en Grande-Bretagne et en Allemagne, où l'éditeur négocie directement pour être distribué, ce qui est très lourd en particulier pour les petits éditeurs.

La situation actuelle est la suivante : le 29 mai dernier, la commission économique et financière du CSMP, qui s'est réunie six fois et suit de très près Presstalis, a indiqué que la situation était beaucoup plus dégradée que ce que l'on pensait. Nous avons été « effarés » par ce qui transparaissait des réunions du conseil d'administration de Presstalis. Il y a eu une crise de gouvernance et les choses se sont aggravées durant l'été car des éditeurs ont souhaité se retirer. En système de duopole, cela signifie une défaillance possible. Le Conseil supérieur avait déjà établi, en 2012, des règles de préavis pour éviter d'accélérer la crise.

Une nouvelle gouvernance est arrivée. La situation de Presstalis s'est révélée plus préoccupante que prévue, surtout en matière de trésorerie. Un dépôt de bilan de celui-ci est exclu car il aurait également des conséquences sur les Messageries lyonnaises de presse (MLP), qui détiennent des créances sur Presstalis, sur le niveau 2 et sur les diffuseurs. Faute de pouvoir dégager des économies suffisantes rapidement, le Conseil supérieur a pris la décision de faire contribuer les éditeurs. Celui-ci y travaille, sa décision devant être validée par l'Autorité de régulation et de la distribution de la presse (ARDP). Trois mesures sont en cours d'examen :

- un allongement de l'ordre de six mois du préavis afin de consolider la situation ;

- symétriquement, un allongement des délais de règlement aux éditeurs par la messagerie. Comme vous le savez, Presstalis a retenu 25 % des fonds dus aux éditeurs - soit 27 millions d'euros - pour faire face au premier mur de trésorerie. En tant qu'éditeur, je ne pense pas qu'un allongement des délais de paiement soit un problème ;

- la décision centrale est de faire participer les éditeurs au renflouement de la messagerie. L'éditeur est un client mais aussi un actionnaire et depuis 1947, on n'a pas assez pensé à cette dualité. Le CSMP a mené une étude sur ce sujet mais n'a pas eu le temps de l'exploiter. Nous avons ainsi imaginé une contribution qui ne serait pas une hausse des barèmes, mais qui serait ciblée et fléchée pour assurer le retour à l'équilibre de Presstalis. L'État veut bien prêter de l'argent mais, en contrepartie, il demande une contribution de 2,25 % aux éditeurs. Le Conseil supérieur demande également aux clients des MLP de participer, éventuellement en modulant la contribution : 1 % pour les éditeurs des MLP et 2,25 % pour ceux de Presstalis. Cette différence va-t-elle aggraver les différences entre les éditeurs ? Il ne nous semble pas, car les éditeurs qui souhaiteraient quitter une messagerie resteraient redevables de la contribution attachée à leur messagerie d'origine.

Nous avons ouvert une consultation visant à une *exit tax* pour ceux qui souhaiteraient quitter leur messagerie ; elle prendrait la forme d'une participation aux fonds de Presstalis au titre de la responsabilité d'actionnaire.

Il faut aujourd'hui trouver un accord entre l'État et Presstalis – ce qui n'est pas acquis - et connaître la position de la conciliatrice et de la présidente du tribunal de commerce.

M. Michel Laugier, rapporteur des crédits de la presse. – Nous avons été surpris de découvrir cette situation qui s'aggrave chaque semaine. Comment en est-on arrivés

là ? Disposez-vous d'une vision complète de la situation de Presstalis avec des chiffres précis ? Notre commission avait émis des doutes ces dernières années sur la situation de cette entreprise mais rien n'a semble-t-il été fait. Que pensez-vous, à titre personnel, de la décision qui a été prise en janvier de retenir des parts du chiffre d'affaires des éditeurs ? Et que répondez-vous à ceux qui vous reprochent de défendre davantage les grands éditeurs que des petits ? À l'évidence, nous avons atteints la fin d'un cycle concernant la loi Bichet. Comment voyez-vous l'évolution du système coopératif et que se passerait-il si on laissait les choses évoluer sans intervenir ? Une consultation a été organisée entre le 25 janvier et le 7 février 2018. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi une telle précipitation et les décisions qui vont en ressortir ?

M. Jean-Pierre Roger. – Il existe un organe de contrôle au sein du Conseil supérieur des messageries de presse - la commission de suivi économique et financier – mais il a eu du mal à se mettre en place et à fonctionner. Elle est composée d'un membre du Conseil d'État, d'un expert-comptable et du président du Conseil supérieur. Elle intervient après les conseils d'administration. La dégradation est intervenue en six mois. Entre décembre 2016 et juin 2017, nous avons tenu cinq réunions avec Presstalis ; elles laissaient penser que la situation s'améliorait et que l'entreprise était en situation de poursuivre ses projets de diversification. Il est apparu, par la suite, que les coûts étaient mal maîtrisés, notamment compte tenu d'erreurs supposées de calcul de charges sociales et de problèmes concernant la fixation des barèmes. Alors qu'un « mur de trésorerie » était attendu pour mars 2018, le problème est arrivé plus tôt qu'escompté, peut-être à cause d'une multiplication des départs. Par ailleurs, l'automne a été marqué par l'arrivée d'une nouvelle présidente et l'intérim a été assuré par un directeur général alors en partance.

J'ai été très affecté par les mises en cause personnelles, d'autant que je suis un petit éditeur qui utilise les messageries lyonnaises de presse (MLP). Je considère être impartial, objectif et neutre. Je ne tiens pas compte de mes intérêts dans l'exercice de mes fonctions.

M. Guy Delivet, directeur général du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). – Je rappellerai que c'est le président qui a mis en place la péréquation sur les magazines et qu'il est dans l'obligation du Conseil supérieur d'être attentif à la situation de Presstalis, compte tenu de son rôle structurant dans le secteur de la presse. 80 % du chiffre d'affaires des éditeurs passe par Presstalis ainsi que 50 % du chiffre d'affaires du niveau 3. Une défaillance de cet acteur serait catastrophique en particulier pour les petits éditeurs qui seraient les premières victimes. La liquidation interviendrait en 15 jours, sans possibilité pour ces derniers de trouver des solutions alternatives. On demande des efforts à la collectivité pour éviter cette catastrophe.

Jean-Pierre Roger. – La nouvelle loi est dans l'esprit de tout le monde. À l'étranger, les entreprises de distribution sont filiales des grands groupes et la rationalité consisterait à confier la gouvernance aux grands éditeurs. Pour éviter d'en arriver là, il faut tempérer le régime coopératif qui accorde une même voix à chacun, peut être en recourant à un mécanisme de collègue. Les fondements de la loi Bichet ne sont pas à l'origine des dysfonctionnements constatés aujourd'hui. Il faut toutefois revoir certains principes et trancher, par exemple, l'opposition qui existe entre les principes de solidarité et de concurrence. La concurrence entre les deux acteurs de la filière ne permet pas de développer des infrastructures communes. La loi de 2015 a par ailleurs confié à la régulation la gestion des barèmes, ce qui peut poser des difficultés puisque les clients souhaitent les baisser. Il y a

un conflit d'intérêt pour le Conseil supérieur qui donne son avis sur les barèmes adoptés, qui doit être homologué par l'ARDP.

M. Guy Delivet. – Sur un plan technique, en vertu d'une décision ancienne du Conseil de la concurrence, Presstalis, en tant qu'acteur dominant en dépit de son extrême fragilité, n'est pas en droit de recourir à des dispositions de barème « fidélisantes ». À l'inverse, aux termes du droit de la concurrence, les MLP y sont autorisés et proposent ainsi des conditions tarifaires très attractives pour les grands groupes de presse. Il y a là une véritable difficulté pour la filière : comment marier l'application du droit de la concurrence et le principe de solidarité qui y est en vigueur ? Dans un contexte de concurrence en duopole, par nature très instable, l'acteur le moins efficient est généralement contraint de se réformer ou est condamné à disparaître. Dans le cas de Presstalis, nous sommes face à une entreprise en déclin qui éprouve des difficultés à se réformer mais qui ne peut pas « tomber » ! Nous sommes dans la même situation qu'en 2011 : la liquidation de Presstalis n'est pas imaginable car elle emporterait tout avec elle, y compris les MLP du fait de l'encours permanent proche de 15 millions d'euros qu'elles détiennent chez Presstalis.

M. André Gattolin. – Les différents acteurs du secteur de la distribution ainsi que les instances de régulation ou de contrôle se renvoient la balle face aux difficultés de la filière sans prendre leur part de responsabilité. C'est une façon de fonctionner qui a cours dans d'autres secteurs économiques ou entreprises français - je pense à AREVA - et qui consiste à considérer que l'État joue toujours, au final, le rôle de filet de sécurité en cas de difficultés financières et assume pour les autres.

Au cours des dernières décennies, on a refusé de voir combien la presse avait évolué, notamment à travers l'émergence d'une presse magazine très segmentée qui relève d'une approche principalement commerciale. Or, celle-ci a peu à voir avec la presse d'idées et d'opinion que la loi Bichet a pour but de défendre en garantissant le pluralisme. On a refusé de repenser l'organisation de la distribution de la presse : il faudrait aujourd'hui remettre tout à plat mais je crains que nous soyons amenés à faire - comme toujours - une loi dans l'urgence, sans réévaluer les principes fondamentaux de la loi Bichet.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Face à la crise que connaît Presstalis, le CSMP a lancé une consultation portant sur « *des mesures exceptionnelles pour le redressement du système collectif de distribution de la presse* ». Ces mesures incluent, entre autres, une contribution de 2,25 % de tous les éditeurs sur le montant de leurs recettes. Toutefois, il sera permis aux éditeurs qui en auraient les moyens de s'exonérer de cette contribution en fournissant à Presstalis des avances remboursables. Des éditeurs indépendants constitués au sein d'un collectif jugent ces mesures discriminatoires et injustes et réclament la tenue d'États généraux de la presse. Pensez-vous que cela puisse être envisagé afin de trouver d'autres solutions ?

M. David Assouline. – Ce dossier est très technique et je crains parfois que les termes et notions utilisées pour décrire la situation fassent barrage à sa compréhension. Or il s'agit d'un enjeu très important. La gravité de la situation exigerait d'ailleurs la création d'une mission d'information parlementaire pour mieux comprendre ce qu'il s'est passé depuis la réforme de 2012 et éviter de reproduire les mêmes erreurs à l'avenir.

Le discours ambiant vise actuellement à installer l'idée que la loi Bichet n'est plus adaptée parce qu'elle ne permet pas de concilier solidarité et concurrence. Mais cela a été possible jusqu'à présent ! Ce n'est certes pas une entreprise facile, encore plus aujourd'hui

dans la mesure où la presse est soumise à de nombreux bouleversements technologiques. Mais pourquoi, au lieu d'envisager son aménagement ou sa modernisation, accuse-t-on la loi Bichet de tous les maux ? On parle d'abrogation ! Il me semblerait paradoxal de vouloir abroger la loi alors que ses principes sont particulièrement utiles dans le contexte actuel de fragilité de nombreux petits éditeurs. Le Sénat a montré, en 2011, qu'il était possible de réviser la loi Bichet de façon consensuelle en préservant ses principes.

Je voudrais poser deux questions. Pourquoi avoir proposé une contribution unique de 2,25 % et non pas progressive en fonction de la capacité financière des éditeurs, allant de 1 % à 3 %, par exemple ? Pensez-vous qu'il faille des États généraux réunissant tous les acteurs du secteur, y compris les petits éditeurs ? Aujourd'hui, nous faisons face à une situation injuste : les aides à la presse sont principalement captées par sept grands groupes - sept milliardaires pourrait-on dire - et échappent aux petits éditeurs. Ceux-ci sont en revanche sollicités à due proportion lorsqu'il s'agit de sauvegarder le système de distribution de la presse dans le cadre d'un plan de redressement qui comporte le risque de leur propre disparition...

M. Pierre Laurent. – Je partage la gravité du constat. Si Presstalis dépose son bilan, c'est l'ensemble de la filière qui s'écroule. Cela remettrait également en cause les principes qui président à la loi Bichet et à l'égalité de distribution. Nous avons besoin d'un plan d'urgence qui appelle une discussion approfondie sur l'avenir du système et de la filière.

Je partage également les remarques sur le caractère dangereux de certaines mesures, en particulier celles qui mettent à contribution de la même manière tous les éditeurs. L'état de fragilité des petits éditeurs nécessite justement d'avoir un système coopératif. On marche sur la tête ! Le plan devrait être amendé pour tenir compte de cette situation. Nous sommes extrêmement attachés aux principes qui ont fondé le système coopératif même si nous sommes d'accord pour le faire évoluer face aux nouveaux défis : le secteur est en crise et n'a pas les moyens d'affronter la transition numérique, qui le touche dans son ensemble. Et cette transition ne peut se faire que dans la solidarité. Quid de la guerre des prix ? Des mesures ont été prises pour la limiter, notamment avec les barèmes. Mais je continue de penser que l'existence de deux messageries, dans un contexte de crise, reste incompréhensible, de même que la prise de mesures de non-concurrence entre ces deux messageries. C'est une aberration économique ! Différentes solutions peuvent être imaginées : un rapprochement, une messagerie unique... Dans la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons, nous n'échapperons pas à un processus de remise à plat.

Je suis très attaché au système coopératif et toute évolution nécessitera un engagement fort de l'Etat afin d'affirmer une volonté politique et la garantie de son application. La correction du système actuel devra aussi permettre plus de transparence. Le plan d'urgence doit s'appliquer immédiatement avec des mesures correctrices par rapport à celles annoncées, et proposer, en même temps, un processus qui permette de repenser l'ensemble du système.

M. Laurent Lafon. – Vous avez évoqué la crise chez Presstalis mais je ne vous ai pas entendu évoquer la crise de la distribution de la presse papier. On peut concevoir un plan de sauvetage de Presstalis. Cela s'est déjà fait. Mais on sait qu'une évolution structurelle menace tout le secteur de la presse papier.

Comment dimensionner le réseau des messageries et de la distribution compte tenu de la crise et de la mutation du numérique ? Nous collons des rustines sur un système qui

disparaît ou, du moins, qui s'étiolé et on essaie de lutter contre une évolution structurelle qui nous dépasse.

Quel est le bon dimensionnement à terme de la distribution quand l'usage numérique sera généralisé ?

M. Jean-Pierre Roger. – En réponse aux questions de M. Gattolin, l'existence de deux instances, le Conseil supérieur et l'ARDP, a des raisons historiques. Le Conseil supérieur n'avait aucun pouvoir hormis le consensualisme autour d'une table. Le bicéphalisme a été instauré par la loi de 2011 afin de mettre en place un organisme professionnel qui traite des questions techniques mais sans avoir de pouvoir normatif. Je me rappelle de débats ont eu lieu ici même au Sénat sur le bicéphalisme.

Je partage votre appréciation sur la prééminence de la presse d'information politique générale et du brassage des idées qu'elle apporte.

Le réseau spécialisé traditionnel est une spécificité française. Il est aujourd'hui un peu vieillot et insuffisamment commerçant. Il faut veiller à ne pas le fragiliser davantage. Le Conseil supérieur a toujours voulu préserver ce réseau et le faire fructifier.

Nous sommes partis de 2,25 % pour tout le monde pour assurer la couverture du plan Presstalis en accord avec ce dernier et l'Etat. Il fallait éviter la fuite des éditeurs et élargir ce montant à l'ensemble de la profession. C'est ainsi devenu un problème du Conseil supérieur. La concertation que nous avons mise en place a fait apparaître la nécessité de proportionnalité avec les MLP.

Nous considérons les choses par rapport à la messagerie porteuse. Je comprends parfaitement que certains petits éditeurs qui se trouvent chez Presstalis voudront résister.

Je ne suis pas opposé à des États généraux : c'est un bon exutoire. Mais nous sommes face à une urgence car une audition devant le tribunal de commerce doit avoir lieu le 5 mars prochain. La consultation publique a ainsi dû être ramenée de 30 à 14 jours afin que l'ARDP puisse homologuer cette décision dans les délais.

Dans l'état actuel du droit, concilier solidarité et concurrence passerait par la création d'une société commune d'infrastructure mais les deux messageries n'ont pas réussi à trouver un accord. J'entends aussi qu'Amazon pourrait assurer directement la distribution de la presse, mais cela ne me paraît pas d'actualité.

Le numérique ne fait pas partie des attributions du CSMP. Le groupe que je dirige emploie une cinquantaine de personnes, édite une douzaine de revues et représente un chiffre d'affaires de six millions d'euros de chiffre d'affaires. Un million d'euros provient des activités numériques. La transition numérique est inéluctable mais il est difficile d'aller plus vite sauf à obtenir des crédits supplémentaires. À mon sens, il ne faut surtout pas abandonner l'édition papier. Certains éditeurs indépendants, parmi ceux qu'évoquait Mme Bruguière, ont d'ailleurs pour stratégie de revaloriser le support papier, en misant davantage sur des articles de fond et de réflexion. L'information immédiate devrait en revanche être réservée à la diffusion sur internet.

M. Guy Delivet. – Je souhaiterais revenir sur les petits éditeurs et sur la décision relative aux conditions de règlement des messageries, question très technique. Le seuil que nous avons placé à un million d'euros permet d'adoucir la mesure pour 89 % des éditeurs des

MLP et pour 79 % des éditeurs Presstalis. Au total, 760 éditeurs sur environ 900 distribués par les deux messageries obtiendront des conditions de règlement plus favorables. Nous avons décidé que l'ensemble des avances en compte courant seraient remboursables, qu'elles soient en compte courant initial ou à travers un prélèvement mensuel. Il n'y a donc pas de discrimination des éditeurs sur ce plan.

Audition de Mme Élisabeth Flüry-Hérard, présidente de l'Autorité de régulation et de la distribution de la presse (ARDP)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous passons maintenant à l'audition de Mme Élisabeth Flüry-Hérard, présidente de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), accompagnée de M. Yannick Faure, secrétaire général.

Madame la présidente, nous vous remercions sincèrement d'avoir pu prendre le temps de venir devant notre commission ce matin. Nous venons d'entendre le président et le directeur général du CSMP. Je rappelle que l'ARDP, créée par la loi du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse et renforcée par celle du 17 avril 2015 tendant à la modernisation du secteur de la presse, est chargée avec le CSMP de faire respecter les grands principes de la loi « Bichet ». Dans le cas, extrêmement préoccupant, de Presstalis, nous sommes donc très désireux de profiter de votre point de vue sur la situation, et de mieux comprendre les principes qui guideront l'action de l'ARDP dans les semaines qui viennent. Pour autant, nous n'ignorons pas la position un peu délicate qui est la vôtre, puisque l'ARDP n'a pas encore eu à se prononcer sur des décisions du CSMP encore en cours d'élaboration.

Nous serons enfin très heureux de connaître votre appréciation sur l'efficacité du mode de régulation de la distribution de la presse en France, un cas je crois unique de régulation « bicéphale », et de vous entendre sur les perspectives de réforme de la loi « Bichet ».

Mme Élisabeth Flüry-Hérard, présidente de l'Autorité de régulation et de la distribution de la presse (ARDP). – Je vous remercie pour cette invitation à venir m'exprimer devant vous, étant présidente de l'ARDP depuis seulement deux mois. Dans le cadre de mes nouvelles fonctions, je me suis particulièrement appuyée sur les travaux de votre commission, notamment sur le rapport de M. Laugier qui m'a fourni des indications précieuses, en particulier sur le système de distribution de la presse.

Vous avez rappelé que nous avons actuellement en place un système de régulation original. Il s'agit d'un système bicéphale, à deux étages. Il y a d'un côté l'expertise professionnelle sous forme d'une « auto-régulation » que représente le CSMP, créé en 1947. Lorsque ce schéma n'a plus correspondu à l'évolution de la doctrine et aux nécessités économiques, une seconde instance a été créée sous forme d'un contrôle de légalité sur les décisions de l'instance. Il s'agit d'une séparation de l'expertise sectorielle et de l'expertise juridique. Ceci est très étonnant dans le paysage actuel. Par exemple, au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), sont associés des producteurs audiovisuels, des juristes, des économistes et des ingénieurs. Une culture commune se crée.

L'autorité comprend quatre membres travaillant à temps extrêmement partiel puisque je suis, par ailleurs, vice-présidente de l'Autorité de la concurrence, entourée d'une conseillère d'État, présidente adjointe de la section de l'intérieur du Conseil, d'un membre de

la Cour des comptes, président de section et d'un membre de la Cour de cassation. Il s'agit donc d'un collègue doté d'une forte expertise juridique, mais exercé à temps très partiel. Nous sommes heureusement appuyés par M. Faure, secrétaire général, par ailleurs maître des requêtes à plein temps.

Il s'agit d'une régulation solidaire entre le CSMP et l'ARDP, avec un seul et même objectif qui est que cette régulation fonctionne. Cette solidarité s'exprime cependant sous la forme d'une complémentarité, et non d'un alignement.

L'ARDP est sidérée par la situation actuelle de Presstalis. Il y a un an, ses perspectives n'étaient pas si négatives. Y faire face incombe à la direction, aux pouvoirs publics et à la mission Rameix / Schwartz. L'ARDP, quant à elle, n'a pas à intervenir dans ces négociations. Notre rôle est d'exercer notre mission de régulateur, en homologuant ou en réformant ce que propose le CSMP, en liaison étroite avec la mission Schwartz. Nous ne sommes pas encore saisis des sujets définitifs du CSMP et, par conséquent, nous n'en avons pas encore délibéré. Nous ferons un examen sur la base des outils dont nous disposons habituellement, c'est-à-dire le cadre que nous devons faire respecter, à savoir la loi, la jurisprudence de la Cour d'appel et les principes qui s'en dégagent, de telle sorte que nous arrivions à homologuer des décisions dont la régularité ne soit pas contestable. En effet, si les recours devant la Cour d'appel ne sont pas suspensifs, il est toujours possible à une partie concernée de demander un sursis à exécution de ces mesures, ce qui serait extrêmement dommageable pour Presstalis, dans la situation d'extrême urgence où elle se trouve.

La mission de l'ARDP devra être remplie dans des conditions de délais parfaitement inusités, au-delà du délai habituel de six semaines. Nous devrions recevoir les décisions du CSMP le 22 février prochain. Nous devons en terminer l'examen le 2 mars, tout devant être prêt pour l'audition au tribunal de commerce le 5 mars dans l'après-midi. Nous disposons de moins de huit jours pour examiner la situation précise de Presstalis, délais que nous sommes néanmoins fermement décidés à tenir sauf imprévu majeur.

Pour ce qui est de la réforme de la loi Bichet, nous nous réjouissons de cette occasion de revoir une loi qui a été, à l'évidence, fondatrice pour la distribution de la presse en France, de 1947 jusqu'à 2011. Aujourd'hui, les bouleversements que l'on observe, aussi bien sur le plan commercial que sur le plan de la logistique ou de l'organisation industrielle, nous imposent, à l'évidence, un réexamen de cette loi.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Je vous remercie pour l'exposé très clair de votre organisation. Vous êtes en place depuis très peu de temps mais quel est votre sentiment sur la crise financière chez Presstalis ? Comment cette situation a pu arriver à un tel niveau et ce, aussi, malgré les alertes que nous avons données au sein de notre commission ? Par ailleurs, pensez-vous disposer de tous les moyens humains et juridiques pour exercer votre mission ? Vous nous avez parlé de la consultation du CSMP. Sans en attendre le retour officiel, pouvez-vous nous dire quelle appréciation portez-vous aux annonces qui ont été faites ? Aujourd'hui, les petits éditeurs se manifestent beaucoup. Par le passé, des décisions de l'ARDP leur permettaient de passer d'une messagerie à l'autre. Cette possibilité a ensuite été refusée – cf. une décision du 10 janvier 2012. Aujourd'hui il semblerait que cela soit de nouveau possible dans le cadre des propositions du CSMP. Pouvez-vous nous éclairer ? Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser la date à laquelle vous ferez valoir votre position officielle ? Enfin, dans le cadre de l'évolution de la loi Bichet, quelles seraient vos premières remarques et réflexions ? Ne pourrait-on pas simplifier et permettre à l'autorité de la concurrence d'agir en lieu et place des différentes instances qui se chevauchent actuellement ?

Mme Élisabeth Flüry-Hérard. – Comme je l’ai dit, l’ARDP a été sidérée de découvrir la situation réelle de Presstalis. Jusqu’au printemps, nous pensions que le plan de 2012 avait été mené à bien, malgré quelques fragilités. En juin nous avons été très surpris d’apprendre que la situation n’était absolument pas positive, et que non seulement l’exercice 2016 s’était soldé par des pertes mais que les perspectives étaient très alarmantes. Nous ne sommes pas les mieux placés pour faire une analyse financière. C’est le CSMP, par la loi, qui est chargé de cette évaluation comptable des messageries au travers de sa commission de suivi économique et financier. Notre rôle consiste à vérifier que les diligences nécessaires ont bien été remplies. Nous avons suivi l’évolution des avis de la commission, ainsi que les travaux de la mission Rameix / Schwartz, avec une forte inquiétude. Nous avons eu connaissance de dysfonctionnements du logiciel comptable. Par ailleurs, la vacance de gouvernance à partir de la fin du printemps n’a vraisemblablement pas aidé à la maîtrise de la situation. Mais nous ne pouvons porter une parole d’expert sur cette situation.

Quant à savoir si nos moyens humains et juridiques sont suffisants, tout dépend de l’objet de notre mission. Si elle consiste à faire un contrôle de légalité par temps calme sur les décisions de l’instance en charge de la régulation sectorielle, qu’est le CSMP, au vu de mes deux premières années de participation au collège, avant d’en devenir présidente, l’institution ne me paraissait pas sous-dimensionnée. Mais l’accroissement des missions lié à la mise en place de la loi de 2015 est un vrai sujet, notamment s’agissant de l’homologation des barèmes qui nécessite une expertise très poussée.

L’Autorité de la concurrence, dans le cadre de mon activité contentieuse ou consultative, examine régulièrement la constitution d’un système de prix par rapport à un système de coût. Elle a été ainsi amenée à se prononcer sur les prix réglementés évalués par la commission d’évaluation de l’énergie (CRE). Mais il s’agit d’un travail très important. Pour le contrôle des barèmes, l’ARDP dispose, en pratique, de 15 jours pour soit homologuer le barème, soit le refuser. Si la coopérative refuse de changer de barème, nous devons reconstruire le barème. Il s’agit d’une tâche pour laquelle nous ne sommes pas assez équipés, si l’on souhaite tenir les standards de la Cour d’appel. À partir du moment où le type de régulation implique nécessairement une véritable expertise professionnelle, ceci est un vrai sujet.

Vous m’interrogez sur les consultations lancées par le CSMP, dont une nouvelle a été lancée hier soir. Sur les autres, comme vous le savez, des projets ont été envoyés aux membres de l’assemblée générale du CSMP convoqués pour le 20 février prochain. Nous ne connaissons pas le texte sur lequel nous serons saisis. Il m’est donc impossible de donner un avis sur le fond, d’autant qu’en tant que présidente, il serait peu pertinent de ma part de me prononcer avant toute délibération des membres.

Nous examinerons les décisions du CSMP en fonction de leurs conséquences sur la liberté contractuelle, sur la liberté d’entreprendre, qui représentent des intérêts majeurs que la loi préserve. Mais il est dans notre mission, en cas d’intérêt général majeur et identifié, de prendre ce genre de mesures. Notre rôle sera d’identifier cet intérêt général, de vérifier que les mesures proposées correspondent bien à cet objectif, qu’elles sont proportionnées aux difficultés qui ont été mises en évidence et de vérifier qu’elles sont correctement encadrées et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire. Il nous faut nous assurer de la viabilité de ces mesures, en amont de la Cour d’appel et selon ses critères, et vérifier qu’ils sont bien remplis.

S’agissant des délais de préavis, en 2012, le CSMP avait souhaité geler les transferts. L’ARDP avait, dans un premier temps, jugé que c’était une restriction trop forte

mais avait finalement validé un système de préavis, possible et modulable en fonction de l'ancienneté des relations commerciales et des volumes, comme c'est le cas en droit commercial. Une proposition du CSMP consiste à rallonger les préavis de six mois. Elle sera examinée au regard du principe de proportionnalité face aux difficultés de la filière.

Nous avons eu l'occasion de nous exprimer en ce qui concerne l'évolution de la loi Bichet, notamment en réponse à l'insertion de suivi de la Cour des comptes dans son rapport public annuel consacré aux aides à la presse. Mon analyse était que la régulation issue de la loi de 1947 était remarquablement adaptée à la situation de l'époque. Hachette a « miraculeusement » échappé à la nationalisation après la guerre et fait échouer quasiment toutes les tentatives de créer une vraie concurrence. La réponse à cet opérateur dominant a été intelligente, en conservant le groupe Hachette mais en limitant son pouvoir par le système des coopératives et la création du CSMP, qui représente un réel contre-pouvoir. Ce système a fonctionné pendant très longtemps. Le point de retournement s'est produit quand Hachette n'a plus été un opérateur puissant. À partir de ce moment, le système a été intégralement tenu par des coopératives dont les actionnaires sont également les clients, ce qui constitue une situation dangereuse. En effet, le métier d'éditeur et celui de la messagerie sont très différents. Il est, dans ce contexte, très compliqué de responsabiliser de nombreux éditeurs. La nécessité de faire évoluer la loi est réelle. Nous suggérons de réétudier la structure de gouvernance et les fonctionnalités entre les trois niveaux. Sur ce point particulier, certaines situations sont difficiles à comprendre, en particulier celles des boutiques spécialisées qui ne peuvent pas vendre des magazines en lien avec leur activité ou bien l'absence de possibilité pour les dépositaires de distribuer d'autres produits que la presse.

En ce qui concerne le système de régulation, il est important de savoir ce qu'il faut réguler et les raisons qui poussent à le faire. On doit réguler pour préserver une externalité positive, au cas présent, la diffusion de la presse quotidienne d'information politique et générale. Les autres motifs qui peuvent conduire à réguler le secteur, à savoir l'existence d'infrastructures essentielles non duplicables ou la nécessité d'une régulation externe, comme dans le cas de l'État et de la Poste, ne sont ici pas rassemblées. Il faut s'interroger sur la nécessité d'une régulation avec des idées claires sur son fondement et sur les règles qu'elle est tenue de faire respecter. Une fois des réponses apportées à ces questions, se posera la question de l'identité de ce régulateur.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Je souhaiterais évoquer la question des vendeurs colporteurs qui jouent un rôle essentiel. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 1994 soulignait leurs conditions de travail très difficiles et dénonçait la modestie de leurs droits sociaux. L'ARDP a-t-elle un projet pour améliorer leur situation ?

M. André Gattolin. – Je vous remercie pour votre exposé qui montre bien les limites de vos moyens. L'absence de comptabilité analytique est très choquante dans tous ces secteurs. Nous avons des inquiétudes à avoir sur l'avenir de la presse. En effet, elle supporte des coûts incompressibles très importants, ce qui, combiné à une baisse des tirages, conduit à augmenter très fortement le coût marginal de chaque exemplaire. Il y a de graves problèmes à attendre de cette situation difficilement tenable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souscris totalement à votre analyse, madame la présidente. Il y a plus d'une décennie, la musique a été le premier secteur confronté à la mutation numérique. C'est désormais aussi le cas de la presse et notre commission suit cette question depuis longtemps. Nous voyons bien que les difficultés sont

anciennes et que le modèle est à bout de souffle. On ne sait pas très bien ce que sera le secteur dans cinq ans mais on ne peut pas faire abstraction d'une réflexion sur les transformations à venir liées au numérique. De plus, l'écosystème est à la merci de grands groupes extra-européens qui disposent de beaucoup de moyens.

Mme Élisabeth Flüry-Hérard. - Madame la présidente, vous évoquez la musique et ce n'est pas un hasard. Le déclic s'est produit en 2005-2006 avec l'apparition des offres « *triple play* ». Ce que vous évoquez est un cas d'espèce. Avec le *streaming*, la musique semble avoir trouvé un équilibre mais entre les mains d'un très petit nombre d'acteurs, qui sont tous bien connus et en situation de constituer des positions dominantes. Le kiosque numérique est une solution très appréciable et utile mais ne règle pas la question du papier. Il existe des éléments d'espoir. Des exemples étrangers montrent qu'un passage tout numérique peut très bien réussir. Il est cependant complexe à mettre en place.

En réponse à Mme Bruguière, les vendeurs colporteurs ne sont pas de la compétence de l'ARDP. L'autorité accorde cependant une grande attention à la situation des marchands de presse qui exercent une profession particulièrement pénible.

Il est important de noter que la presse est un marché d'offre. Le système repose sur l'attractivité économique et donc la rémunération du métier de vendeur.

La séance est close à 12 h 10.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux de vous accueillir, monsieur le secrétaire d'État, pour la première fois depuis votre nomination, pour une audition consacrée aux questions numériques.

L'aménagement numérique du territoire intéresse tout particulièrement le Sénat. En 2011 déjà, notre commission avait adopté un rapport d'information intitulé « *Aménagement numérique du territoire : passer des paroles aux actes.* » Puis, en 2015, avec Patrick Chaize, nous avons présenté un rapport d'information titré « *Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions* », que nous avons remis en mains propres à Emmanuel Macron, alors ministre.

Notre commission a été, en outre, à l'origine d'un certain nombre de modifications adoptées par le Sénat dans le cadre de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique et de la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. La semaine prochaine, nous examinerons la proposition de loi de notre collègue Patrick Chaize relative aux investissements dans les réseaux à très haut débit, destinée à consolider les réseaux d'initiative publique (RIP) et à sécuriser les investissements. Marta de Cidrac a été nommée rapporteure de ce texte, qui sera examiné en séance publique au début du mois de mars. Tous deux vous interrogeront certainement sur les problématiques liées aux réseaux fixes.

Nous souhaitons également évoquer avec vous la question de la téléphonie mobile qui, vous le savez, représente un sujet de préoccupation majeur pour nos concitoyens et nos territoires. Le Gouvernement a présenté en janvier dernier un accord, que vous avez qualifié d'« historique ». Ce dernier semble effectivement aller dans la bonne direction, puisque, pour la première fois, le critère d'aménagement du territoire, auquel nous sommes très attachés, prévaut sur la rentabilité financière. Il n'en pose pas moins un certain nombre d'interrogations, auxquelles nous aimerions obtenir des réponses et des précisions.

D'abord, et nous l'avons exprimé, nous avons un léger sentiment de déception dans la mesure où cet accord ne prévoit plus d'objectifs précis en termes de couverture du territoire et de calendrier. Pourtant, au mois de juin dernier, le Président de la République avait indiqué que la question de la téléphonie mobile serait réglée dans un délai de deux à trois ans, si je me souviens bien. D'ailleurs, plusieurs ministres, devant notre commission ou dans l'hémicycle – je pense notamment à MM. Mézard et Mahjoubi –, ont annoncé que 100 % de la population, voire du territoire, pourrait bénéficier de la 4G en 2020. Or l'accord ne fait nullement référence à cette échéance, sans, pour autant, en fixer d'autres, ce qui pose

un problème de visibilité pour les citoyens comme pour les élus. Il fixe une obligation de moyens, sans établir clairement une obligation de résultat.

Prenons, par exemple, la mesure phare que constitue l'installation de 5 000 nouveaux sites par opérateur : il faudra attendre 2025 pour que l'identification des sites soit achevée. Quelle sera dès lors l'échéance de leur mise en service ? Comment, par ailleurs, vont-ils se répartir sur le territoire et qui décidera de cette répartition ? Dans ce dispositif, trois volets sont prévus, qui ne m'apparaissent pas d'une grande clarté, s'agissant notamment de la distinction entre les volets un et deux. J'espère que vous pourrez éclaircir ce point et nous préciser quel sera le rôle dévolu aux collectivités territoriales. Il semble y avoir une volonté de les associer à la mise en œuvre de l'accord, mais selon quelles modalités ?

En outre, comment faire respecter les engagements pris par les opérateurs, alors que l'histoire récente et l'actualité regorgent d'exemples d'engagements non tenus ? Je n'en citerai qu'un seul : la loi dite « Macron » avait prévu que la couverture des zones blanches serait achevée au 31 décembre 2016 ; nous sommes en février 2018 et des territoires identifiés comme tels attendent toujours l'installation d'un pylône. Mais nous en reparlerons, car l'accord pose justement des questions sur le passage du dispositif de la loi Macron aux mesures que vous avez annoncées : certains territoires en phase d'installation de leur pylône risquent de voir encore reporter l'échéance promise. Des mesures positives peuvent parfois avoir des effets qui le sont beaucoup moins !

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs publics doivent pouvoir être en capacité, dans les prochains mois, d'offrir une visibilité aux collectivités territoriales. Comme beaucoup de mes collègues sénateurs, je rencontre des maires qui s'inquiètent des délais dans lesquels leur commune sera couverte par la téléphonie mobile. Vous l'imaginez bien, leur annoncer qu'un pylône sera installé dans trois, quatre ou cinq ans ne constitue pas une réponse suffisamment précise ! Il faut plus de visibilité et de transparence sur le numérique comme sur la téléphonie mobile.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires. – Je vous remercie pour votre invitation, qui me permet de répondre plus précisément à vos interrogations que lors des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

L'accord que nous avons conclu place les collectivités territoriales au cœur de la décision d'identification des futures infrastructures. Le financement des pylônes, comme leur conception et leur réalisation, est, en outre, transféré aux opérateurs, dans un souci d'économie et de rapidité.

Nous partageons le même constat d'insatisfaction. Alors que le Parlement a adopté le droit opposable au télétravail et que le nombre de démarches administratives réalisées sur internet a plus que doublé en dix ans, seul un Français sur deux a accès au très haut débit. Dans certains territoires, ces démarches ne peuvent même pas techniquement être réalisées !

Par le passé, en tant qu'ingénieur agronome, j'ai eu l'occasion d'accompagner des agriculteurs dans le cadre de leurs démarches liées à la politique agricole commune (PAC) : alors qu'il leur est demandé d'effectuer des déclarations sur internet, il faut parfois une demi-heure pour télécharger le document nécessaire et espérer l'envoyer. Cette situation est inacceptable !

Pour ce qui concerne la téléphonie mobile, si, selon les chiffres officiels, 98 % de la population serait convenablement connectée, tel n'est pas, loin s'en faut, le sentiment de nos concitoyens. Nous avons tous en tête des scènes ubuesques : dans certains territoires, les habitants doivent aller au fond de leur jardin pour capter un réseau mobile. Nous aurons l'occasion de reparler de ces sujets, déjà abordés lors de la conférence de consensus, à l'occasion des débats sur le projet de loi « évolution du logement et aménagement numérique » (ELAN) et sur la proposition de loi de M. Chaize portant sur la nécessaire accélération du déploiement des infrastructures, qui représente un enjeu essentiel pour les territoires.

Je me suis rendu en Isère pour inaugurer un pylône de téléphonie mobile. Il avait fallu dix ans pour le construire, parce que le maire avait dû tester chaque montagne des environs pour savoir d'où le pylône serait le moins visible. Lassés de ne pas avoir accès au téléphone mobile, les jeunes avaient quitté le village.

Face à de telles situations, le Président de la République et le Premier ministre ont fixé des objectifs fermes et ambitieux en termes d'accès au numérique avec un bon débit pour tous en 2020, soit plus de huit mégabits par seconde, et un très bon débit pour tous en 2022, soit plus de trente mégabits. Il s'agit également de revoir en profondeur le système, en précisant les aspects contraignants et en définissant plus justement la notion de zone blanche.

Selon les critères actuels, les zones blanches sont au nombre de 500, ce qui semble très largement sous-estimé. En effet, cette définition ne prend pas en compte les territoires où l'opérateur présent ne délivre pas un service de qualité. Vous avez évoqué à plusieurs reprises cette contradiction dans vos rapports précités en 2011, en 2015 et, plus récemment, en septembre 2017. Dans vos derniers travaux, réalisés conjointement avec M. Chaize, vous insistiez d'ailleurs sur la nécessité de solidifier les réseaux actuels et d'accélérer la mise en œuvre du très haut débit.

Ces objectifs ont été pris en considération dans la dernière loi de finances et dans le grand plan d'investissement présenté par le Premier ministre il y a quelques mois. Par ailleurs, vous appeliez de vos vœux un changement de paradigme s'agissant de la téléphonie mobile : le même état d'esprit a présidé aux négociations que nous avons menées, à compter du mois de juin, avec les quatre grands opérateurs et avec les opérateurs neutres et indépendants, qui œuvrent dans la zone d'initiative publique.

L'accord auquel nous avons abouti comporte deux volets relatifs respectivement au numérique et à la téléphonie mobile.

S'agissant du numérique, notre objectif est d'offrir à tous un accès au haut débit en 2020 et au très haut débit en 2022. À cet effet, dans un réflexe très français, nous aurions pu mettre en place un nouveau système. Je considère, pour ma part, que beaucoup de RIP fonctionnent convenablement. Les réseaux en difficulté sont en réalité ceux qui furent précurseurs et subissent aujourd'hui les conséquences des changements de technologie. Nous avons préféré accélérer le déploiement numérique sur la base des réseaux existants. Il convient d'abord de sécuriser ce déploiement en s'assurant de sa conformité aux engagements pris par les opérateurs, conformément à l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques instauré par la loi pour une République numérique. Il faut ensuite consolider le plan très haut débit, piloté par l'Agence du numérique. Nous en avons sécurisé le financement dans le cadre de la loi de finances à hauteur de 3,3 milliards d'euros.

Par ailleurs, pour établir une « société du gigabit », selon la terminologie utilisée par la Commission européenne, nous devons accélérer le déploiement de la fibre sans renoncer brutalement à toute autre solution technologique (4G fixe, boucle hertzienne, etc.). Le Premier ministre a annoncé l'installation, en 2019, d'un guichet unique doté de 100 millions d'euros destinés, notamment, au financement des box et des antennes relevant de ces technologies.

Enfin, doit être mobilisé l'ensemble des investisseurs privés et des opérateurs, notamment pour l'accompagnement des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des phases deux et trois des réseaux, sans déstabiliser les premières phases des RIP déjà installés. Les collectivités territoriales restent, en effet, donneurs d'ordre.

Le second volet de l'accord conclu avec les opérateurs porte sur la couverture mobile, annoncée finalisée à maintes reprises sans, pour autant, que les résultats aient jamais été à la hauteur des annonces. Nous avons cherché à changer de paradigme, en imposant enfin aux opérateurs des objectifs contraignants et en réfléchissant à une nouvelle définition de la qualité de réception et de celle, afférente, des zones blanches.

Pour imposer une contrainte forte, nous avons décidé d'utiliser les fréquences contrôlées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) : elles seront attribuées aux opérateurs en fonction de leurs engagements en matière de déploiement des infrastructures de téléphonie mobile. À rebours du mode d'enchères purement budgétaires d'autrefois, le cahier des charges pour la réattribution des fréquences prendra ces engagements comme critères de sélection. En conséquence, l'ARCEP disposera des moyens de pénaliser les opérateurs, qui ne tiendraient pas les engagements pris dans ce cadre.

Avec l'ARCEP et les opérateurs, nous avons reprecisé la notion de qualité de service, qui devient le cœur de la définition des zones blanches. Dès lors, il est évident que le nombre de zones qualifiées de « blanches » va sensiblement croître, en intégrant les actuelles zones grises où la réception existe, mais avec une qualité dégradée. Ce constat partagé, qui correspond à la perception de nos concitoyens, est essentiel.

Dans le cadre de cet accord, les opérateurs se sont engagés à investir, parfois de façon mutualisée, dans plus de 5 000 nouveaux sites, notamment dans les zones blanches et, plus largement, en milieu rural. Ils réaliseront en trois ans une avancée supérieure à celle qui a été enregistrée au cours de ces quinze dernières années. Ils s'engagent également à installer la 4G dans plus de 10 000 communes, actuellement en 2G ou en 3G, d'ici à 2020. Dans les zones blanches néanmoins, ce basculement ne se fera dans ce délai que pour 75 % des communes. Si la 4G n'améliore pas la réception téléphonique, elle permet un accès mobile à internet, ce qui représente une attente majeure des habitants.

Le troisième et dernier élément de cet accord concerne le déploiement de la téléphonie mobile le long des principaux axes de transports routiers et ferroviaires.

Ces objectifs sont contraignants, mais les collectivités territoriales, je le répète, restent les donneurs d'ordre.

À titre d'illustration, le choix des 5 000 sites pour les nouveaux pylônes ne revient pas unilatéralement aux opérateurs, mais dépendra des demandes des collectivités territoriales, qui relaient le ressenti et les besoins de leurs administrés. Il y a, enfin, la

nécessité d'un véritable choc de transparence concernant la mise en œuvre effective de cet accord. À cet effet, l'ARCEP publiera au cours du premier semestre de 2018 des cartographies de déploiement de la téléphonie mobile et des infrastructures numériques et les actualisera régulièrement.

Vous avez évoqué, monsieur le président, la question des délais, notamment l'année 2025 s'agissant de la téléphonie mobile.

Pour le numérique, l'objectif est clair : le haut débit pour tous en 2020, le très haut débit pour 2022. Concernant la téléphonie, dans la mesure où nous avons redéfini, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, les critères de priorité sur la base de la qualité de service, le déploiement sera plus progressif, bien que rapide, puisque entre 600 et 800 nouveaux pylônes seront installés par opérateur chaque année. L'identification des sites par les collectivités territoriales débutera en 2018 ; nous travaillons d'ailleurs à la rédaction d'un mode d'emploi qui leur sera destiné pour les accompagner dans cette mission. Les associations d'élus seront prochainement consultées sur sa teneur.

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes sensibles à la méthode, qui privilégie l'aménagement du territoire et considère la réalité de la couverture mobile. Pour autant, je rappelle que plusieurs ministres nous ont assuré que 100 % des zones blanches seraient couvertes à l'échéance de 2020. En réalité, il n'en sera rien.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – *Modulo* le temps de construction des pylônes, ce sera au contraire le cas si les collectivités territoriales et l'État en décident ainsi ! Mais attention à ne pas confondre connexion technique et ressenti de la population.

M. Patrick Chaize. – Je suis, pour ma part, assez satisfait de l'accord trouvé avec les opérateurs de téléphonie mobile, car le Gouvernement a tenu compte de plusieurs remarques du rapport d'information que j'ai commis avec le président Maurey. Vous avez désormais une obligation de réussite tant les attentes et les besoins de nos concitoyens sont grands. Il est donc urgent que le dispositif entre dans sa phase opérationnelle et, à cet effet, d'informer les élus sur la méthode à suivre. Souvenez-vous que la plateforme France Mobile, installée l'an passé, ne rencontre pas le succès escompté : il faut continuer à informer les maires de son existence et de son utilité.

Concernant les réseaux numériques, vous avez évoqué la garantie de financement à hauteur de 3,3 milliards d'euros pour leur déploiement. Cette somme permettra aux collectivités territoriales de réaliser les investissements de la première phase, mais pas en totalité. La fermeture en catimini de la plateforme dédiée à la fin de l'année 2017 inquiète les élus. Est-elle temporaire ? Dès lors, comment terminer les dessertes des territoires ruraux en très haut débit ? J'aimerais par ailleurs connaître votre opinion sur la proposition de loi que j'ai déposée concernant les réseaux fixes.

Vous avez souligné le caractère contraignant des engagements pris par les opérateurs. Pourtant, ils ne semblent pas si fermes lorsque nous interrogeons les entreprises concernées. Dans un souci de transparence, dont vous vous êtes fait l'écho, les élus aimeraient connaître, afin de pouvoir anticiper, la teneur exacte de ces engagements.

Pour accélérer le déploiement des infrastructures numériques, il convient également de lever un certain nombre de freins relatifs, notamment, aux réseaux électriques,

aux servitudes et aux règles d'urbanisme. Des dispositions seront-elles prévues à cet effet dans le projet de loi ELAN ?

Enfin, je ne suis pas convaincu que l'extension de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) aux réseaux câble et fibre, votée par l'Assemblée nationale dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2017, réponde aux attentes des opérateurs, qui souhaitent plutôt une limitation de leur imposition. Certaines collectivités territoriales pourraient même être amenées à la verser.

Mme Marta de Cidrac. – Monsieur le ministre, en tant que rapporteure sur la proposition de loi visant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit, que nous examinerons la semaine prochaine, j'ai deux questions, l'une d'ordre général, l'autre plus ciblée.

Premier point : pourriez-vous nous faire part de vos observations sur cette proposition de loi, sur l'esprit du texte mais également sur les dispositions qui sont proposées ? Notre volonté, avec mon collègue Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi, est de pouvoir travailler de concert avec vous sur ce sujet, avec pour objectif d'apporter à nos concitoyens le service le plus qualitatif possible, dans tous nos territoires.

Ma seconde question porte sur un point plus précis que vous avez évoqué dans vos propos introductifs. La proposition de loi vise à formaliser la répartition des responsabilités entre opérateurs privés et publics, ainsi que les calendriers de déploiement, pour construire les réseaux en fibre optique. Comme vous le savez, la concrétisation des intentions d'investissement exprimées en 2011 est aujourd'hui incertaine, faute d'engagements précis et contrôlables. Vous avez indiqué que votre Gouvernement a été récemment destinataire d'engagements sur ce sujet de la part des opérateurs. Ma question est simple : pourrions-nous avoir ces engagements, pour que le Parlement ait les moyens d'exercer pleinement ses missions de contrôle et pour que nos travaux législatifs soient pleinement éclairés ?

M. Éric Gold. – Vous avez longuement abordé l'enjeu que constitue le déploiement des infrastructures numériques ; j'aimerais évoquer celui des usages.

Nous ne pouvons admettre que 15 % à 20 % de la population, pour des raisons techniques ou à cause d'un manque d'intérêt, soient exclus de cette révolution. Déjà, des initiatives sont prises en ce sens par les collectivités territoriales – je pense aux bus numériques ou aux chéquiers numériques –, mais la réponse apportée n'est pas toujours adaptée. Dans le Puy-de-Dôme, le seul service rural qui fonctionne six jours sur sept et recueille la pleine confiance de la population est La Poste. Or l'érosion de son activité courrier conduit à la réduction progressive des horaires d'ouverture et du nombre d'agents. Ne devrait-on pas confier aux agents de La Poste une mission de médiation numérique au plus près des habitants, afin de compenser la réduction de leur activité traditionnelle ?

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Le Gouvernement prévoit d'accélérer la couverture numérique par des appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL). Quelle sera la procédure, sachant que l'intervention des opérateurs privés est prévue dans les zones publiques ?

Par ailleurs, les deux observatoires, dont l'un va être mis en place par l'ARCEP en 2018, vont-ils cohabiter ou mutualiser leurs moyens ?

M. Rémy Pointereau. – Monsieur le secrétaire d'État, je suis très heureux que vous ayez pris conscience des zones blanches en termes de téléphonie mobile et de haut débit lors de la dernière campagne électorale. Pour ma part, je constate que la fracture territoriale s'accroît, avec une France à deux vitesses – en témoigne le rapport Duron – : une France avec des moyens de transport grande vitesse entre les métropoles, la grande vitesse pour le très haut débit, sans bourse délier pour les collectivités, et la France des territoires oubliés, avec la petite vitesse pour le transport ferroviaire, la petite vitesse sur les routes départementales et la petite vitesse pour le numérique, alors que les collectivités locales doivent participer à hauteur de 20 % ou 30 %, ce qui représente parfois 1 million ou 1,5 million d'euros.

Comment allez-vous réduire les inégalités des territoires sur le plan technique, mais aussi sur le plan financier pour les collectivités locales ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez indiqué que les collectivités locales resteront des donneurs d'ordre. À quel degré allez-vous associer les maires ruraux, qui connaissent parfaitement leur territoire. Allez-vous les impliquer dans la définition des modalités d'évaluation ? Seront-ils des co-acteurs ?

Par ailleurs, vous avez souligné que l'ARCEP dispose de tout l'arsenal pour faire respecter les engagements. Comment cela va-t-il s'articuler avec les autorités locales ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je partage le point de vue de Rémy Pointereau sur le coût du très haut débit pour les collectivités territoriales : l'État, la région, le département et l'Europe participent, mais le solde à la charge des communautés de communes, notamment en milieu rural, est extrêmement important. Aussi, je ne suis pas sûr qu'elles pourront, à terme, assurer le financement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire.

Concernant la téléphonie mobile, j'aimerais être rassuré quant aux remontées faites par la plateforme France Mobile, au travers des préfetures de région, sur les zones blanches ou grises. Un certain de communes ont déjà été identifiées. Aussi, il ne faudrait pas repartir de zéro, car ces communes attendent.

M. Jean-Claude Luche. – Je ferai d'abord un constat.

Voilà deux ans, le préfet m'avait sollicité pour que je lui fasse part des zones blanches qui existaient dans mon département. Depuis lors, il ne s'est rien passé. Vous avez affirmé, monsieur le secrétaire d'État, que le Gouvernement allait porter un véritable programme en la matière ; je n'en doute pas, mais permettez-moi de vous dire que vous serez jugé sur le résultat.

En outre, comme l'ont relevé mes collègues, une véritable fracture numérique existe.

Pour prendre un exemple, j'ai visité lundi dernier une entreprise comptant 75 salariés à Decazeville. Or pour pouvoir utiliser le portable, il faut sortir dans la cour. Je ne doute pas que les opérateurs aient de bonnes intentions, mais, eu égard aux difficultés de financement pour l'État et les collectivités locales, ne serait-il pas judicieux de créer un fonds de péréquation auquel participeraient les opérateurs, afin d'éviter cette France à deux vitesses ?

Enfin, il importe d'aller très vite. Si je puis me permettre, monsieur le secrétaire d'État, en toute modestie, je vous suggère de contractualiser avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) : les maires ruraux et urbains connaissent mieux leur territoire que quiconque. Il faut être efficace pour obtenir de bons résultats.

M. Frédéric Marchand. – Se pose effectivement la problématique des maires ruraux, mais n'oublions pas celle des maires urbains.

Ces derniers doivent parfois faire face à la schizophrénie de nos concitoyens qui, s'ils demandent toujours de la rapidité dans le cadre de leurs échanges téléphoniques ou en matière d'accès à internet, sont les premiers à ne pas vouloir de pylônes et d'antennes près de chez eux. Je l'ai vécu à titre personnel en tant que maire d'Hellemmes.

Dans le cadre des mesures de simplification administrative à mettre en place pour faciliter la vie des élus locaux, des espaces de concertation avec nos concitoyens seraient bienvenus pour leur expliquer qu'on ne peut pas dire tout et n'importe quoi en matière de santé publique et de développement durable.

Je rejoins les propos de mon collègue Jean-Claude Luche, le maire est sans doute celui qui connaît le mieux sa commune. Sans imposer, il a la capacité de dire aux opérateurs où il faut mettre les installations, afin d'éviter les problèmes que l'on peut rencontrer en ville.

Mme Angèle Prévile. – Je constate que le déploiement du très haut débit est complexe et difficile. Permettez-moi de rappeler les vertus du service public, qui, en l'espèce, fait défaut.

Je salue, monsieur le secrétaire d'État, votre engagement très volontariste. Toutefois, j'exprimerai quelques inquiétudes dans la mesure où les communes et les collectivités doivent faire des demandes. Concrètement, comment cela va-t-il se passer ?

Par ailleurs, le Gouvernement devra faire preuve de cohérence. Certaines personnes habitent dans des zones blanches, ne sont pas équipées ou suffisamment formées pour naviguer sur le net. Or de nombreuses démarches administratives doivent être effectuées par internet. Il faut mener une réflexion sur ce sujet. Ont été évoquées comme référents les maisons de services au public, La Poste. Peut-on prévoir une mesure en ce sens ?

Enfin, où en est-on dans la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ?

M. Jean-François Longeot. – Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, pour votre exposé et votre volonté de faire en sorte que notre territoire soit couvert le mieux possible d'ici à quelques années. Mais la réalité est différente.

Sur le terrain, les élus locaux sont confrontés à des problèmes qu'ils ne peuvent pas résoudre. Je citerai un exemple. Pour éviter la zone blanche sur deux communes, il est prévu d'installer un pylône, à la demande de l'opérateur. Personne ne conteste l'endroit, mais personne ne veut prendre en charge l'alimentation en électricité. Résultat : le projet est abandonné. Deux ans après, la situation n'est toujours pas réglée. Dans ce genre de cas, pourquoi ne développe-t-on pas plus le satellite ?

M. Guillaume Chevrollier. – La couverture mobile et le développement du numérique sont essentiels pour l'attractivité de nos territoires. Il faut préparer « la société du

gigabit », que vous avez évoquée, pour que ce soit une réalité dans les métropoles et dans les territoires ruraux.

À la fin de l'année 2017, vous avez assisté à la signature historique entre Orange, Free et mon département pour mettre en place un plan d'action afin de permettre au département de la Mayenne d'être le premier département fibré à l'horizon de 2021, un élément d'attractivité extrêmement important dont on peut se féliciter. Mais je veux revenir sur les orientations qui ont été prônées dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique : le Premier ministre a annoncé une numérisation de la fonction publique. À côté de la transformation nécessaire de l'administration, il y a une certaine déshumanisation ainsi que la disparition de plusieurs services publics locaux. Mon département n'est pas épargné par la fermeture d'un certain nombre de bureaux de poste. Il faut prendre en compte la part significative de nos concitoyens qui ne peuvent pas utiliser internet.

Monsieur le secrétaire d'État, comment rassurez-vous les élus locaux face à la numérisation nécessaire et inéluctable de l'administration ? Il ne faut pas que celle-ci soit un élément supplémentaire de fracture sociale dans la période de transition.

M. Cyril Pellevat. – Ma question a déjà été partiellement posée par mon collègue Jean-François Longeot.

Le département de la Haute-Savoie, eu égard à son relief et à sa zone frontalière, avec des conflits d'opérateurs, connaît bien la problématique du déploiement du numérique. Quelle est la position du Gouvernement sur le déploiement du satellite ?

M. Guillaume Gontard. – je veux saluer l'accord auxquels sont parvenus les différents opérateurs, car il y a urgence en la matière, notamment pour ce qui concerne toutes les zones qui ne sont pas desservies, ou peu.

Ma question porte sur la mutualisation et le partage des antennes entre les opérateurs, un point de blocage dans les négociations. Avec plus de 5 000 antennes supplémentaires, comment s'opérera la mutualisation pour éviter à la fois la multiplication des points et les blocages ?

Par ailleurs, comment allez-vous faire pour mieux associer les collectivités territoriales, qui jouent un rôle crucial ? Comment les besoins et les urgences en matière de téléphonie et de numérique seront-ils hiérarchisés ?

M. Ronan Dantec. – Votre réponse sur l'échéance de 2020 était habile, mais n'était pas totalement rassurante. C'est donc plutôt à l'horizon de 2025 que l'ensemble des zones grises pourrait être résorbé. Non seulement cette échéance est extrêmement éloignée, mais, au vu des cycles techniques, de nouvelles technologies auront probablement été développées, telles que la 5G voire la 6G, ce qui est de nature à recréer des fractures. L'État est-il conscient de cette situation ? Va-t-on inverser l'ordre habituel, en commençant par les zones rurales et économiquement fragiles, pour finir par les zones les plus compétitives ?

Monsieur le secrétaire d'État, l'échéance est-elle celle de 2025 ? Et avez-vous déjà anticipé le processus pour éviter les mêmes difficultés que celles que l'on a connues avec le passage de la 3G à la 4G ?

Par ailleurs, vous associez les collectivités territoriales au choix des priorités. Mais qui décidera au final ?

Enfin, l'accord-cadre avec les opérateurs constitue un progrès. Vous avez évoqué la palette des sanctions allant jusqu'à la dissuasion nucléaire. Mais quelle est la réalité de la sanction financière pour les opérateurs qui ne jouent pas le jeu ?

Mme Pascale Bories. – Les enjeux sont importants. Je reviendrai sur les difficultés de certaines collectivités à faciliter l'implantation des antennes de téléphonie mobile. En 2015, une loi avait permis aux syndicats de copropriété de faciliter ces implantations, en permettant que la décision soit prise à la majorité simple. Mais il importe également de mieux accompagner les collectivités. Aujourd'hui, il est toujours compliqué d'expliquer à la population que la téléphonie mobile n'est pas dangereuse pour la santé.

Plusieurs de mes collègues ont évoqué l'urgence d'implanter le très haut débit. Parallèlement, de nombreuses communes rurales déplorent le défaut d'entretien de la téléphonie fixe et des réseaux de cuivre. À cet égard, elles sont donc doublement pénalisées : non seulement les opérateurs n'entretiennent plus correctement la téléphonie fixe, mais ces habitants ne bénéficient pas de la téléphonie mobile, et encore moins du très haut débit.

Le Gouvernement ne pourrait-il pas inciter les opérateurs à entretenir ces réseaux ?

Mme Nelly Tocqueville. – On ne peut que se féliciter des engagements pris par l'État, et nous espérons pouvoir vérifier dans un avenir proche qu'ils seront bien respectés.

Vous avez insisté sur les obligations faites aux opérateurs et sur l'accord qui les engage. Vous avez également parlé de l'association des collectivités territoriales, une association évidemment cruciale. Toutefois, la question reste posée sur les modalités et le calendrier de la consultation des collectivités pour la mise en œuvre de l'accord.

Par ailleurs, l'ARCEP va annoncer des arbitrages en juin 2018. Disposez-vous d'éléments sur les critères qui seront pris en compte ?

M. Didier Mandelli. – Ma première question, qui est d'ordre sémantique, s'adresse autant à l'ingénieur qu'au ministre.

Depuis l'intervention du Président de la République, vous utilisez les termes – les mots ont leur importance ! – de bon débit et très bon débit, alors que l'on parle plutôt du haut débit et du très haut débit, qui sont des notions mesurables, quantifiables. Le bon débit est surtout lié à la perception de l'utilisateur sur un territoire ; il n'est pas forcément satisfaisant pour les uns ou les autres, en fonction des besoins de chacun. C'est un point que je tenais à souligner.

Ma seconde question porte sur la 5G. Notre commission a également procédé à de nombreuses auditions concernant le véhicule autonome. À cet égard, permettez-moi de lire une déclaration du vice-président d'Intel : « *La voiture autonome devra être guidée par un cerveau électronique infaillible nourri par des réseaux de télécommunications sûrs et ultrarapides. La 5G constitue un minimum.* »

Or vous annoncez la 4G en 2020, alors que les véhicules autonomes seront quasiment prêts à cette période. N'a-t-on donc pas intérêt à accélérer le déploiement ?

M. Olivier Jacquin. – J’apprécie un certain nombre des avancées évoquées, qui dénotent un certain pragmatisme mais aussi un certain flou.

D’un point de vue juridique mais aussi en vue d’une sécurisation financière, lorsque les coûts résiduels pourraient être très élevés, il existe des zones RIP et des zones AMII. Comment sécuriser les démarches lorsque l’initiative publique fait tout ce qu’elle peut pour sauver un territoire ?

En outre, la définition de la bonne couverture de la téléphonie mobile est imprécise. Pour exercer notre fonction de contrôle, nous avons besoin d’avoir des critères beaucoup plus précis en termes de niveau de débit et de qualité de service apportée.

Enfin, j’aimerais avoir des précisions sur les donneurs d’ordres que sont les collectivités territoriales. Est-ce une libre organisation ? Est-ce que la subsidiarité prévaut ?

M. Michel Vaspart. – Je voudrais vous faire part d’une inquiétude. La Bretagne a été l’une des régions les plus promptes à mettre en place une structure telle que Mégalis Bretagne. On déplore un retard important concernant la fibre optique dans l’Ouest. Le président Macron et le Gouvernement ont annoncé la couverture de l’intégralité du territoire en très haut débit d’ici à 2022, mais Mégalis Bretagne parle de 2030 ! Ce n’est pas du tout pareil. Qui a raison ? Il y a là un véritable problème.

M. Hervé Maurey, président. – Toutes ces questions se rejoignent : nous avons le sentiment que le dispositif va dans le bon sens, mais nous nous interrogeons sur l’échéance, le calendrier et le rôle des collectivités locales.

Monsieur le secrétaire d’État, j’aimerais vous poser une question très précise sur l’internet fixe, que j’avais d’ailleurs posé au président de l’ARCEP. Que pensez-vous de l’attitude de l’opérateur historique qui fait monter en puissance son réseau cuivre au moment même où les RIP activent leurs réseaux ? Personnellement, je pense que cela n’est pas convenable. J’ai écrit deux fois au président d’Orange, qui n’a pas daigné me répondre. J’aimerais avoir votre sentiment officiel sur ce point.

M. Julien Denormandie, secrétaire d’État. – Je vais essayer de répondre à toutes vos questions, et je reste à votre disposition pour échanger avec vous après cette réunion si vous le souhaitez.

Monsieur Chaize, concernant la question des critères, un sujet abordé à plusieurs reprises, il convient de veiller à ce que chacun des opérateurs investisse dans 600 à 800 sites par an, avec l’objectif que chacun investisse dans 5 000 sites, certains sites pouvant être mutualisés. Quels sont les sites prioritaires et quels sont les critères pour les définir ?

Comme je l’ai indiqué dans mon propos liminaire, la liste n’est pas arrêtée. Nous essayons de déterminer les premiers critères, mais cette question fera l’objet d’échanges avec les collectivités locales. On pourrait prévoir que ce sont les zones blanches actuelles ancienne définition. L’enjeu est de redéfinir la qualité de service. Comme vous l’avez indiqué, on peut déjà retenir les informations qui ont été remontées par les plateformes, notamment la plateforme France Mobile. Mais on peut également imaginer d’autres critères. On pourrait, par exemple, déployer le numérique dans les zones où il y a beaucoup de jeunes, des universités, des écoles ou, inversement, des personnes en situation de dépendance. On pourrait tout aussi bien privilégier les zones à forte activité économique.

Il revient à l'État et aux collectivités de définir les critères et de déterminer les sites. Et ce sont les services de l'État qui communiqueront la liste des sites aux opérateurs.

Actuellement, nous sommes en train de faire un premier *draft* pour définir avec les associations d'élus un *modus operandi*. Je le redis, au moment où je vous parle, les critères ne sont pas encore arrêtés.

Concernant le financement du plan très haut débit, des sommes importantes sont prévues, y compris dans le cadre de la dernière loi de finances et du grand plan d'investissement, pour pouvoir tenir tous les engagements à propos du bon débit pour tous en 2020 et du très bon débit pour tous en 2022.

Le guichet est aussi lié à un certain nombre de contreparties. Si je puis dire, ce n'est pas *open bar*. Certes, on nous reproche que les décisions sont trop longues. Mais, considérant les sommes en jeu, un certain nombre de critères sont pris en compte.

Le plan très haut débit n'est pas un plan exclusivement FttH. C'est le plan très haut débit qui permet de financer l'ensemble des installations techniques permettant d'avoir du haut débit ou du très haut débit, mais pas forcément *via* la fibre. Cela ne signifie pas que l'État ne continuera pas accompagner le déploiement de la fibre, qui est l'enjeu prioritaire.

À cet égard, tous les opérateurs, dans les zones AMII ou RIP, se tournent de plus en plus vers la fibre. Cependant, tout le territoire ne sera pas fibré du jour au lendemain. En revanche, les objectifs sont très clairs : bon débit en 2020 et très haut débit en 2022, mais cela ne passe pas que par la fibre. À terme, la société du gigabit que vous connaissez très bien passera forcément par la fibre.

Monsieur le sénateur, vous m'avez interrogé sur les engagements que prennent les différents opérateurs, notamment sur le devenir de l'article L. 33-13.

Tous les nouveaux engagements pris par les opérateurs doivent être conformes à l'article susmentionné dans les zones dites d'initiative privée. Il en sera de même dans les zones nouvelles que l'on appelle les zones AMEL. Dans les zones RIP, la contractualisation est réelle, avec des pénalités de retard.

Quid dans les zones où l'engagement a déjà été conclu, hors zones RIP ? Là est le sujet.

Les opérateurs concernés nous ont donné des engagements, mais, en émettant des réserves. Or, comme vous le savez, le diable est dans les détails. Nous avons donc des discussions extrêmement techniques avec eux. Ensuite, se pose la question de savoir s'il convient de modifier l'article L. 33-13. Je ne puis vous apporter de réponse en cet instant. À certains égards, cela permettrait de revoir la notion de « zones peu denses » mentionnée dans la loi. Mais certains pourraient nous reprocher toute modification. Je vous le dirai très vite et en toute transparence.

Pour ce qui concerne la simplification, il faut y aller très franchement. Un certain nombre de simplifications figurent dans le projet de loi Élan. On ouvre une boîte de Pandore en prévoyant que l'avis conforme des architectes des bâtiments de France ne sera plus nécessaire pour les installations d'infrastructures de téléphonie mobile, un sujet tabou. Nous prévoyons aussi que la mise en concurrence des terrains pour les collectivités lorsqu'elles octroient des terrains pour réaliser des infrastructures n'est pas forcément nécessaire.

Dans le cadre du débat parlementaire, vous pourrez proposer toute simplification que vous jugez utile. Aucun sujet n'est tabou : plus on peut simplifier pour déployer rapidement, mieux c'est.

L'IFER est une taxe très compliquée : plus vous déployez plus vous payez. On propose donc que toutes les infrastructures supplémentaires soient exemptées de cette taxe pendant cinq ans.

Madame de Cidrac, vous me demandez quelle est ma position à l'égard de la proposition de loi. Sans vouloir faire preuve de flagornerie, ce texte arrive au bon moment. Il y a quelques mois, certains opérateurs faisaient des annonces quelque peu tonitruantes. Aussi, la proposition de loi expose la position des parlementaires et notamment des donneurs d'ordre en tant que représentant des collectivités locales. Aujourd'hui, le contexte est différent.

Je partage pleinement l'objectif poursuivi. Voyez la détermination qui est la mienne, celle de Jacques Mézard et du Gouvernement pour avancer. Le Gouvernement soutiendra-t-il ce texte ? Quelles dispositions figureront dans le projet de loi Élan ? Comme je vous l'ai dit, je ne sais pas s'il convient de modifier l'article L. 33-13. Par ailleurs, faut-il transposer les dispositions du code européen des communications électroniques avant même que les discussions européennes ne soient finalisées ? Voilà les deux sujets principaux de la proposition de loi.

Monsieur Gold, vous avez évoqué l'usage. Aujourd'hui, 13 millions de Français voient passer le TGV en bas de leur jardin, mais ne peuvent y monter. Deux angles sont à prendre à considération, celui des personnes et celui des lieux.

Mounir Mahjoubi a annoncé à la fin de l'année dernière la stratégie et la planification du Gouvernement sur l'accompagnement pour l'usage du numérique. D'une part, il convient d'identifier territoire par territoire les entités susceptibles de faire cet accompagnement. La Poste ? Des associations ? Des structures *ad hoc* ? Des lieux de formation ? Tout dépend des territoires. D'autre part, dans quels lieux peut-on donner des formations sur le numérique ? J'ai la conviction que les maisons de services au public sont notamment le lieu où l'accès au numérique doit être privilégié. La Poste a évidemment un rôle croissant à jouer en la matière.

Madame Lanfranchi Dorgal, vous avez abordé la question de l'appel à manifestation d'engagements locaux.

Pour schématiser, il existe trois zones de développement du numérique : les zones dites totalement privées, là où c'est particulièrement rentable et tous les opérateurs s'y pressent ; les zones AMII, également d'initiative privée, qui sont suffisamment rentables – l'État et les collectivités locales n'ont pas besoin de participer financièrement – et qui attirent les opérateurs privés ; et les zones RIP, que vous connaissez par cœur.

On observe en ce moment une appétence plus en plus forte des opérateurs privés ou des investisseurs privés pour le financement de ces infrastructures. En Mayenne, le département a fait le choix de ne pas faire contribuer les communes alors que c'était prévu initialement. Par le biais des appels à manifestation d'engagements locaux, l'État accompagne les collectivités sur ce volet.

Deux garde-fous sont prévus. Premièrement, les collectivités doivent veiller à ne pas rompre l'équilibre des actions engagées, en veillant à ce que la première phase de travaux, même si elle est d'initiative publique, sera achevée. Deuxièmement, tous les engagements pris par les privés doivent être opposables, notamment en vertu de l'article L. 33-13.

Il est vrai que l'ARCEP va mettre en place deux observatoires, l'un sur le numérique et l'autre sur le mobile, parce que la transparence est essentielle. Les travaux se poursuivront dans les six prochains mois.

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – L'aménagement du numérique relève de la compétence de la communauté de communes ou d'agglomération, particulièrement dans mon territoire. Je suppose donc qu'elle sera l'interlocuteur. Or le schéma est départemental. Comment cela va-t-il s'articuler ?

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – Il y a des RIP régionaux, départementaux, intercommunaux. C'est le donneur d'ordre, celui qui passe le contrat, qui prend la décision.

Monsieur Pointereau, vous avez évoqué le financement des collectivités locales, soulignant la différence entre les zones urbaines et les zones rurales et l'inégalité d'un point de vue financier.

Vous avez raison, l'inégalité financière existe. C'est pour cette raison que nous mettons en place le plan très haut débit, avec 3,3 milliards d'euros. De plus, nous avons lancé les zones AMEL. Les opérateurs privés peuvent nous aider à réduire la fracture financière dans la mesure où ils sont de plus en plus intéressés par le financement d'infrastructures dans de nouvelles zones.

Au niveau de la couverture mobile, se pose la question des collectivités qui auront accès à des technologies plus coûteuses. Une grande agglomération ne se pose pas la question de la couverture par satellite, contrairement aux collectivités rurales. En 2019, nous mettrons en place un guichet doté de 100 millions d'euros pour accompagner celles qui devront investir dans des technologies plus coûteuses.

Monsieur de Nicolaÿ, sur la question du financement des infrastructures, les pylônes ne seront plus financés par les élus locaux. Mais *quid* des contrats en cours de lancement ? La meilleure des solutions sera de ne pas arrêter les opérations lancées.

Il faut évidemment utiliser la plateforme France Mobile, comme vous l'avez évoqué.

Monsieur Luche, je reviendrai avec grand plaisir devant vous pour vous faire part des résultats. Je l'ai dit, l'accord est contraignant. Le gendarme des télécoms, l'ARCEP, a la capacité de contraindre si l'accord n'est pas respecté, soit par le biais d'amendes financières très dissuasives, soit au niveau de l'attribution ou du renouvellement de l'autorisation d'utilisation des fréquences.

Plusieurs d'entre vous ont soulevé la question de l'association des maires ou des collectivités locales. La question fondamentale est de savoir qui, au sein des collectivités locales, va nous aider à identifier chaque année les 600 à 800 sites. Les associations d'élus ? Les habitants eux-mêmes avec la plateforme ? L'ensemble des maires de France ? Les régions ? Les départements ? Là encore, notre position n'est pas arrêtée. Il ne me semble pas possible de faire

appel à tous les maires de France : la probabilité qu'ils nous fassent part de problèmes est assez forte. Nous sommes en train de travailler sur cette question pour vous soumettre nos propositions.

Il est certain qu'il importe d'établir le plus grand nombre possible de critères pour fixer des priorités et pouvoir expliquer à une collectivité qu'elle sera prioritaire dans deux ans, afin d'éviter tout sentiment de frustration. N'hésitez pas à nous faire part de vos propositions en la matière.

Monsieur Marchand, vous avez évoqué les espaces de concertation. Vous avez mille fois raison, discutons-en pour amender la loi en conséquence. Aujourd'hui, on ne simplifie que les autorisations en matière d'urbanisme, mais on n'a pas traité de la concertation en amont.

Madame Prévile, les demandes se font *via* les collectivités. Comme je l'ai dit, les maisons de services au public et les acteurs comme La Poste pourront les accompagner. L'Agence nationale de la cohésion des territoires vise à accompagner les collectivités notamment en matière d'ingénierie.

Monsieur Longeot, vous avez abordé un point essentiel, à savoir l'alimentation en électricité.

Aujourd'hui, l'opérateur financera le pylône, ainsi que le raccordement entre la ligne électrique et le pylône dans une distance de 100 mètres. Qu'en sera-t-il quand il faudra rallonger le réseau électrique ? La question est plus compliquée. Le syndicat d'électricité pourra être saisi, mais, dans quelques cas, l'opérateur pourrait être prêt à prendre en charge cette dépense. Nous sommes en train de voir ce qu'il est possible de faire juridiquement.

La question de la couverture par satellite est aussi en cours de discussion. Le guichet pourra notamment contribuer au financement des antennes.

Monsieur Chevrollier, la Mayenne est effectivement un exemple très innovant, avec la couverture de l'ensemble du territoire par la fibre. De plus, c'est l'un des premiers RIP accueillant Orange et Free, avec une diminution des financements publics et une augmentation des financements privés.

Mme Nicole Bonnefoy. – Pourquoi cela ne s'est-il pas fait avant ?

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – Les technologies ont évolué. Aujourd'hui, le numérique est plus rentable qu'il ne l'était auparavant.

Cap 2022, c'est l'engagement très clair de la dématérialisation des démarches administratives d'ici à la fin du quinquennat. Il faut permettre à celles et ceux qui veulent faire leurs démarches par internet de le faire, mais aussi offrir un accompagnement à celles et ceux qui le veulent. Cela nous renvoie aux maisons de services au public.

Monsieur Gontard, vous avez parlé de la mutualisation. Aujourd'hui seront mutualisés tous les pylônes considérés en zone blanche nouvelle définition. On renforce donc la mutualisation.

Monsieur Dantec, permettez-moi d'éclaircir un point. Il ne faut pas du tout retenir l'année 2025 pour le déploiement de la téléphonie mobile.

Voilà ce qu'il faut retenir. Tous les ans, à partir de cette année, entre 600 et 800 pylônes de plus seront installés, avec, par opérateur, 5 000 pylônes, dont un certain nombre seront mutualisés dans les zones blanches.

D'ici à la fin de l'année 2020, on assistera à une généralisation massive de la 4G. De plus, on connaîtra une progression massive de la couverture des grands axes de transport.

L'année 2025 qui figure dans l'accord correspond à un point très précis : l'amélioration de la qualité de service. Il ne s'agit pas d'une échéance pour la couverture.

M. Ronan Dantec. – Vous avez expliqué que toutes les zones grises ne seront pas couvertes en 2020. À cet égard, je vous remercie de refuser les postures de confort. Avez-vous des idées plus précises entre 2020 et 2025 ?

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – Si les 600 à 800 sites retenus cette année appartiennent à des zones blanches, avec un temps de construction moyen d'un an ou de deux ans, toutes ces zones seront couvertes en 2020.

M. Ronan Dantec. – Nous avons bien compris ce point.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – Comme on améliore parallèlement la qualité de service, que devient alors une zone grise ?

M. Ronan Dantec. – C'était le sens de ma question.

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – C'est la perception qu'en ont les Français.

Si la priorité est donnée aux anciennes zones blanches, elles seront couvertes fin 2020, puis nous améliorerons au fur et à mesure la qualité des réseaux sur tout le territoire.

M. Ronan Dantec. – Pour reprendre votre exemple, celui qui doit aller au fond de son jardin pour capter pourra-t-il voir sa situation s'améliorer en 2020, en 2022 ou 2023 ? Car il n'est pas dans une zone blanche.

M. Hervé Maurey, président. – Aujourd'hui, certaines communes ne sont pas identifiées en zone blanche, mais ne sont pas couvertes.

Dans le département de l'Eure, 150 communes ont répondu avoir une mauvaise couverture ou pas de couverture du tout. L'État en a retenu treize, me semble-t-il, eu égard aux critères applicables. Que dois-je répondre aux maires qui me demandent quand leur commune sera équipée en téléphonie mobile ?

M. Julien Denormandie, secrétaire d'État. – Je vous ai déjà parlé des zones blanches. On redéfinit aujourd'hui toute la qualité de service dans les zones grises.

La personne que nous avons prise en exemple habite aujourd'hui dans une zone grise, mais elle sera demain considérée comme vivant en zone blanche. Comme nous modifions les critères, je ne sais pas s'il existe 1 000 ou 2 000 zones de ce type. Imaginons qu'il y en ait 1 000, avec les zones blanches actuelles, on aura 1 500 zones blanches. Avec 600 ou 800 sites par an, cela ira très vite. S'il y en a 4 000, cela ira moins vite. Nos experts parlent plutôt d'un écart de grandeur de 1 000 à 2 000. Mais je me méfie comme vous de tous ces chiffres.

Je prendrai un troisième cas de figure. Une grande partie d'un village est très bien couverte, mais, à quelque 300 mètres du village, les personnes ne captent pas. Elles ne seront pas pour autant prioritaires, par rapport à un village entier.

Notre objectif est de prioriser, avec les collectivités, les sites où la couverture est la plus nécessaire. Si l'on en croit nos experts, tout cela devrait aller assez vite. Mais j'attends les remontées qui vont nous être faites.

Autre engagement très clair : fin 2020, 10 000 communes passeront en 4G. C'est essentiel, car la 4G vous permet d'avoir accès à internet sur votre téléphone.

Comment s'assurer de l'effectivité ? Le contrôle sera réalisé par l'ARCEP. C'est pour cette raison que nous avons tenu à ce que cet accord soit signé sous le sceau de l'ARCEP.

Madame Bories, vous avez évoqué les difficultés engendrées par la présence de plusieurs opérateurs sur une même copropriété. Les règles en la matière pourraient utilement être simplifiées dans le cadre du projet de loi ELAN. S'agissant du défaut d'entretien, je vous rappelle que l'obligation d'entretien ressort du service universel de l'opérateur historique.

Madame Tocqueville, l'objectif est de disposer d'une première ébauche de document dans le courant du mois de mars, afin de pouvoir travailler avec les associations d'élus sur une version définitive du mode d'emploi disponible au printemps.

Monsieur Mandelli, le haut débit correspond à 8 mégabits et le très haut débit à 30. Nous expérimentons la 5G, en coopération avec le ministère de l'industrie et l'Arcep, mais son déploiement nécessitera l'attribution de fréquences spécifiques. Je crois avoir déjà répondu à M. Jacquin sur la sécurisation du financement des RIP. Je rappelle que les collectivités territoriales demeurent donneurs d'ordre, même s'il revient aux opérateurs d'investir et à l'État de faciliter les procédures.

M. Vaspart a évoqué la Bretagne et son plan visant à déployer la fibre sur l'ensemble du territoire régional à échéance 2030. Ce projet ne doit pas être confondu avec l'objectif gouvernemental de fournir le très haut débit à la totalité des Français d'ici 2022, qui s'appuie certes sur la fibre, comme en Mayenne ou dans l'Ain, mais également sur des technologies alternatives. Le déploiement universel de la fibre, correspondant à l'avènement de la société du gigabit appelée de ses vœux par Patrick Chaize, ne peut être que progressif.

Monsieur Maurey, l'attitude d'Orange, qui redynamise son réseau cuivre pour concurrencer la fibre, est incompréhensible ! Les autres opérateurs font au contraire, et de plus en plus, le choix de la fibre, comme en Mayenne ou en Essonne. Si la situation perdurait avec Orange, l'État pourrait agir en définissant, comme la loi l'y autorise, des zones où le développement de la fibre est prioritaire. Cela nécessitera néanmoins que soient publiés les décrets afférents à cette disposition relative au statut « zone fibrée ».

M. Hervé Maurey, président. – Je comprends de votre réponse que l'État actionnaire s'entretiendra prochainement avec Orange et répondra aux lettres des parlementaires relatives à ce problème. Merci monsieur le ministre, j'espère que nous continuerons à travailler ensemble sur ces sujets.

La réunion est levée à 13 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.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Agnès Buzyn, Ministre des solidarités et de la santé

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir répondu à notre invitation, pour évoquer la question de l'accès aux soins, qui, au même titre que celle de la couverture numérique du territoire, que nous avons abordée ce matin avec M. Denormandie, est un sujet majeur d'aménagement du territoire.

Notre commission est, comme vous le savez, très mobilisée sur cette question de l'accès aux soins et sur le problème de la désertification médicale. Son premier rapport d'information, en 2013, *Déserts médicaux, agir vraiment*, portait d'ailleurs sur ce sujet. Nous proposons, à l'époque, seize mesures pour enrayer cette évolution, déjà préoccupante. Certaines ont reçu un timide écho – je pense au développement de la télémédecine, à l'allongement de la durée d'activité des médecins, au transfert d'actes entre professionnels de santé – mais d'autres n'ont malheureusement pas prospéré. Tel est le cas de notre proposition de mieux évaluer et de réorienter les aides à l'installation, de réformer les études de médecine, à partir du constat que l'on forme davantage de futurs praticiens hospitaliers que des médecins de ville, d'instaurer, enfin, un système de régulation à l'installation.

Quelques années plus tard, notre collègue Jean-François Longeot, rapporteur pour avis du projet de loi de modernisation du système de santé, proposait un certain nombre d'amendements, adoptés à l'unanimité par notre commission, pour mettre en place, notamment, un système d'apprentissage, et revenir à la charge sur l'idée du conventionnement sélectif, auquel nous sommes attachés.

Ces amendements n'ont pas prospéré dans l'hémicycle, parce que depuis 25 ans, les gouvernements successifs ne veulent pas sortir d'une politique purement incitative dont on mesure pourtant chaque jour les limites. Dans 148 cantons, il n'y a plus, aujourd'hui, aucun médecin généraliste, contre 91 en 2010. Il faut, selon les derniers chiffres dont je dispose, 18 jours en moyenne pour obtenir un rendez-vous avec un pédiatre, 40 pour un gynécologue, et 133 pour un ophtalmologiste. Selon un sondage, 64 % des Français ont renoncé à se faire soigner compte tenu de ces délais.

Alors que je mettais beaucoup d'espoir dans les annonces du Premier ministre, qui avait dit, très tôt, que la lutte contre les déserts médicaux était une priorité, j'ai été déçu par le dispositif retenu, qui s'inscrit dans la même logique que les mesures mises en œuvre jusqu'à

présent et qui, restant centrées sur l'incitation, ne sont pas de nature à relever le défi auquel sont confrontés nos territoires, les élus et les citoyens. J'ai lu que le Premier ministre aurait récemment annoncé un texte sur les déserts médicaux. Si tel est le cas, contiendra-t-il enfin des mesures adéquates ?

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. – Nous nous rejoignons sur l'enjeu, mais pas sur les solutions. La situation de la médecine n'est pas une question d'aménagement du territoire comme une autre. La profession médicale est sous tension démographique, situation qui perdurera jusqu'en 2025 parce que les décisions sur le *numerus clausus* n'ont pas été prises à temps : il faut entre dix et quinze ans pour former un médecin. Or, dans les années 1990, le *numerus clausus* était très restreint, à 3 000 ou 4 000 médecins par an, en vertu d'une politique qui visait à réduire le déficit de la sécurité sociale avec l'idée que moins de médecins produiraient moins d'actes... Personne n'a anticipé le vieillissement de la population, l'accroissement des pathologies chroniques, l'évolution du mode d'exercice des médecins qui veulent une meilleure articulation entre temps professionnel et temps personnel – et pas seulement du fait de la féminisation de la profession –, si bien que l'on a réagi trop tard. Aujourd'hui, le *numerus clausus* a plus que doublé et nous sommes, depuis 2005, à 8 000 médecins par an. La démographie médicale restera donc faible jusqu'en 2025, avant de repartir à la hausse dans des proportions importantes. Nous devons par conséquent faire face à un creux d'une dizaine d'années, et trouver des moyens intelligents pour répondre, durant cette période, aux besoins de santé de la population.

La profession médicale n'est pas une profession comme les autres. Elle tient certes au principe de liberté d'installation, mais là n'est pas l'unique difficulté. Il a existé des tentatives de régulation des professions médicales au Canada, en Allemagne, pays qui a mené, il y a une dizaine d'années, une politique d'installation coercitive telle que vous la proposez. Cela a abouti à réduire l'installation en zones bien dotées, mais sans jouer sur les zones désertifiées, les installations n'ayant augmenté qu'en zones périurbaines : les médecins ont contourné l'obligation, et se sont installés à la périphérie des zones surdotées.

Quel élu considère, aujourd'hui, que son territoire est surdoté et juge qu'il ne faut plus d'installations sur son territoire pour accroître la quantité de médecins dans d'autres territoires ? Lorsque l'on pose la question, peu d'élus lèvent la main, même parmi les élus parisiens, car y compris à Paris, l'accès à certains spécialistes devient difficile. Seules deux ou trois villes en France peuvent ainsi réellement être considérées comme surdotées. Pour le dire autrement, ce n'est pas en déshabillant Nice que l'on va habiller le reste du pays.

Le troisième problème tient au fait que les médecins terminent leurs études à l'âge de trente ans au plus tôt. Un âge où beaucoup ont fait leur vie, ont des enfants, un époux, si bien qu'il est difficile de leur demander de s'arracher au lieu où ils sont installés. Quand un territoire n'est pas attractif pour un médecin, il l'est encore moins pour un époux qui doit chercher du travail... Comment ces médecins réagiraient-ils à un système coercitif ? Il y a fort à parier qu'ils prendraient des postes salariés, qui sont pléthore puisque nous manquons de milliers de médecins du travail, de médecins scolaires mais aussi de médecins dans l'industrie. Sans compter qu'un quart des diplômés, faut-il le rappeler, n'exercent pas la médecine au sortir de leurs études et trouvent d'autres orientations.

La profession a donc des spécificités qui ne sont pas celles de la profession d'infirmière, pour laquelle des mesures coercitives ont pu être prises parce que c'était une

profession surdotée. On forme énormément d'infirmières et elles terminent leurs études à 21 ou 22 ans, un âge où l'on peut encore orienter le lieu d'installation.

Nous avons, avec le Premier ministre, présenté un plan le 13 octobre, qui vise à changer de paradigme. Pas plus qu'à la coercition je ne crois à l'incitation, qui provoque des effets d'aubaine, comme on l'a vu pour beaucoup de professionnels formés à l'étranger, et n'a pas montré grande efficacité. Nous considérons que la solution passe plutôt par l'organisation des soins. Un médecin peut donner du temps médical sur un territoire sans pour autant y vivre. C'est ainsi que nous envisageons d'exporter du temps médical sur certains territoires. Nous entendons mettre en place de fortes incitations pour que les médecins installés autour d'un bassin de vie sous-doté aillent y donner de leur temps.

Notre deuxième orientation consiste à favoriser les coopérations interprofessionnelles pour couvrir un territoire sous-doté. Beaucoup de pathologies, notamment chroniques, pourraient bénéficier d'un suivi partagé avec d'autres professionnels de santé. Des infirmières pourraient ainsi se voir déléguer certaines tâches, comme cela se pratique dans les maisons pluriprofessionnelles, pour le suivi de diabètes, par exemple, ou de traitements anticoagulants qui ne nécessitent pas forcément une consultation médicale.

Troisième orientation : libérer la télémédecine pour raccourcir les délais de consultation, en dermatologie, par exemple. La téléconsultation et la télé-expertise entreraient ainsi dans le droit commun. Une négociation conventionnelle avec les médecins libéraux est en cours pour fixer un tarif, qui permettra une mise en œuvre dès la rentrée 2018.

Ne pas penser en termes d'installation mais de temps médical donné aux territoires ; voir dans le temps médical un temps donné par les professionnels de santé, selon une organisation pluriprofessionnelle – ce qui passe par le développement des maisons de santé – ; permettre à des médecins un cumul emploi-retraite, dont le projet de loi de financement de la sécurité sociale a quadruplé les possibilités : tel est le changement de paradigme que nous proposons. Le plan d'accès aux soins comprend 25 mesures incitatives à cette fin, qui permettront de mettre en place ces organisations innovantes.

Enfin, nous pensons que tous les territoires doivent se mobiliser. Nous avons demandé aux agences régionales de santé (ARS) d'organiser avec leurs délégués territoriaux, les élus de chaque territoire, les unions régionales des professionnels de santé (URPS) et les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), qui rassemblent les professionnels, de travailler à des réponses opérationnelles appropriées à chaque territoire. Car chaque territoire a ses spécificités. Les besoins d'un territoire rural très isolé ne sont pas les mêmes qu'en zone périurbaine, où le frein à l'installation peut tenir à l'insécurité. Les mêmes différences se retrouvent dans l'offre de soins, certains territoires comptant beaucoup de médecins libéraux et peu d'offre hospitalière quand la situation est inverse dans d'autres. C'est pourquoi nous proposons, dans le plan d'égal accès au soin, de mettre en place des postes d'assistant partagé, pour que les médecins hospitaliers aillent donner du temps médical dans les territoires sous-dotés, et de promouvoir les stages en médecine libérale, assortis d'une aide, afin que les externes et les internes s'approprient l'intérêt de la médecine libérale de premier recours.

M. Hervé Maurey, président. – Notre commission n'a jamais prôné la coercition mais la régulation. Il ne s'agit pas d'obliger un médecin à s'installer quelque part mais, comme cela existe pour nombre de professions de santé, de prévoir un certain nombre de

mesures pour faire en sorte que les médecins s'installent plutôt dans certaines zones que dans d'autres.

J'ai été très étonné de vous entendre déclarer, comme vous l'avez fait dans l'hémicycle, que les zones surdotées n'existent pas. Ce n'est pas une notion que nous avons inventée : elle est reconnue par les ARS. On sait fort bien que dans certaines zones géographiques, on peut avoir un rendez-vous du jour au lendemain quand il faut, ailleurs, attendre des mois.

Je ne puis vous suivre lorsque vous dites que le problème tient au nombre de médecins. Je crois qu'il tient plutôt à leur répartition. Vous rappelez le principe de liberté d'installation ? En Allemagne, où ce principe est inscrit dans la Constitution, la Cour constitutionnelle n'en a pas moins considéré que l'intérêt général l'emportait sur ce principe. Il serait temps que la profession médicale en juge de même.

M. Michel Dagbert. – Dans la réflexion sur l'aménagement du territoire, il est vrai que la question de l'accès aux soins a une coloration toute particulière. Nous entendons beaucoup parler, depuis de nombreuses années, de démocratie sanitaire. Les élus locaux, que notre assemblée représente, ont pris toute leur part à ce débat, pour tenter de répondre à la demande de nos concitoyens. L'opinion publique a beaucoup évolué : comme pour la météo, il faut aussi prendre en compte la température ressentie. Vous aurez beau dire que le nombre de médecins est suffisant sur tel territoire, si ses habitants ont le sentiment d'être laissés pour compte, cela n'y changera rien. J'appartiens à un département, le Pas-de-Calais, qui, avec 1,4 million d'habitants, est dépourvu de centre hospitalier universitaire (CHU) et voit des centres hospitaliers publics contraints de fermer certains services, et non des moindres. C'est le cas du service de cardiologie du centre hospitalier de Beuvry, ou du service de pneumologie du centre hospitalier de Lens. Tout cela parce que les médecins spécialistes n'en peuvent plus d'exercer dans ces conditions. Alors que la médecine de ville est défaillante, la population de la région a conservé le souvenir du régime minier, qui irriguait l'ensemble du territoire de médecins salariés, et se sent orpheline de ce dispositif. Je lance un cri d'alerte. Dans les arrondissements de Lens et de Béthune, qui, avec plus de 650 000 habitants, sont plus peuplés à eux deux qu'un tiers des départements français, les élus des trois agglomérations principales ont pris leurs responsabilités pour constituer un pôle métropolitain. J'aimerais que la directrice de l'ARS vienne expliquer comment elle peut répondre aux attentes de la population dans le cadre de ce pôle.

M. Pierre Médevielle. – Je viens d'une zone sous-dotée des Pyrénées, où les problèmes sont analogues. Lors de l'inauguration de l'IRM de l'hôpital de Saint-Gaudens, sous-préfecture du département, le professeur Lareng, l'un des pères du Samu, a quitté son fauteuil roulant pour monter à la tribune et clamer, en brandissant un poing rageur : « Des soins égaux pour tous ! » En dépit des alertes, la situation sur le terrain continue de se dégrader, l'accès aux soins recule et nous sommes à l'aube d'une catastrophe sanitaire.

La présence et la disponibilité des médecins généralistes sont la première condition de l'accès aux soins. Saint-Gaudens comptait 26 généralistes en 2010, ils ne sont plus que 16 aujourd'hui, dont il ne restera que 8 en 2020. Ceux qui exercent sont dans une situation déplorable et peuvent être amenés à faire plus de 60 actes par jour.

Nous comprenons que vous souhaitiez éviter le conflit avec les syndicats de médecins et que la coercition soit pour vous une ligne rouge, mais à force de céder sans cesse

au corporatisme médical et de reculer devant les décisions difficiles, les déserts médicaux gagnent de plus en plus de terrain.

Parmi les mesures que vous proposez, la plus effective me semble être le doublement des maisons de santé. Nous ne doutons pas de votre volonté de les voir harmonieusement réparties sur le territoire, et bien dotées en médecins, mais n'est-ce pas là un premier pas vers une régulation dont vous ne voulez pas entendre parler ? L'ordre, les syndicats, la profession reconnaissent leur échec en matière de couverture du territoire. N'est-ce pas au législateur à prendre ses responsabilités, qui seront engagées en cas de crise sanitaire ? Comptez-vous faire passer l'intérêt des médecins devant celui de la population ? Ne pensez-vous pas qu'au-delà de l'augmentation du *numerus clausus*, il serait grand temps d'isoler une filière de généralistes dès la première année, avec des critères de sélection plus pragmatiques que les fameux QCM, comme le fait la Roumanie, où les stages de terrain sont nombreux et font fleurir des vocations ? Pourquoi, enfin, ne pas reconnaître le succès de certaines expériences de régulation, comme celle des pharmacies ?

M. Michel Vaspart. – Je rejoins les propos de notre président. Nous avons mission, comme sénateurs, de défendre nos territoires. L'installation des médecins ne relève pas, à mon sens, du seul ministère de la santé, mais aussi du ministère des territoires.

Alors que je présentais, en séance, un amendement qui n'avait rien de coercitif, vous m'avez répondu que vous ne saviez pas ce qu'était un secteur sous-doté ! Allez donc le demander aux ARS, madame la ministre, elles vous en montreront la cartographie. Comment comprendre que l'on accepte que de jeunes médecins s'installent dans des secteurs surdotés alors qu'ils sont conventionnés ? Il ne s'agit pas de les forcer à s'installer quelque part, mais seulement de les empêcher de s'installer en secteur surdoté. Il n'est pas question, comme vous l'avez dit tout à l'heure, de déshabiller ces secteurs. Dans l'amendement que j'évoque, il était prévu qu'il ne puisse y avoir d'installation qu'en remplacement d'un médecin sur le départ : un pour un. Je crois que vous commettez une erreur, et suscitez, chez nos concitoyens, le sentiment que ce sont les médecins qui décident.

M. Jean-François Longeot. – N'opposons pas les territoires. Comme vient de le rappeler M. Vaspart, nous n'avons jamais proposé d'interdire l'installation dans les zones surdotées, mais de ne remplacer que sur la base de un pour un.

L'augmentation du *numerus clausus* n'aura d'effets que dans quinze ans. Sans compter que 25 % des étudiants en médecine ne vont pas jusqu'au bout. Aujourd'hui, dans certains territoires, les habitants ne bénéficient d'aucun soin, parce qu'ils n'ont pas de médecin. Comme l'a dit Pierre Médevielle, les officines de pharmacie ont fait l'objet d'une régulation, si bien que la desserte est correcte. Tel n'est pas le cas de la médecine libérale, où la désertification peut se trouver amplifiée, de surcroît, par des particularités locales. A Pontarlier, dans le Haut-Doubs, les élus font ce qu'ils peuvent, mais nous sommes frontaliers de la Suisse, où des chasseurs de tête s'emploient à attirer chez eux les médecins : nous sommes doublement pénalisés. Il faut traiter le problème. Les parlementaires que nous sommes doivent engager des mesures pour un aménagement du territoire cohérent, qui réponde au mieux à l'attente de nos concitoyens.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Sans ajouter à ce tour de France des pleurs et des grincements de dents, je veux faire entendre la voix normande de l' élu cherbourgeois que je suis. Et je suis préoccupé, même si quelque optimisme me revient à constater que depuis ces deux derniers jours, un certain nombre de lignes semblent bouger. Le relèvement du *numerus*

clausus, même si ses effets mettront du temps à se faire sentir, est un signe fort, qui s'inscrit dans une réflexion sans tabou sur les études supérieures de médecine. Certes, le *numerus clausus* était tombé à 3 500 en 1993, mais il était auparavant, en 1977, de 8 700. Le rattrapage ne s'est donc pas opéré, alors que la population a cru de 22 %. Au point que 1 500 médecins diplômés hors de France viennent exercer dans notre pays – parfois même des Français qui ont ainsi contourné la difficulté d'accès en deuxième année de médecine. Pouvez-vous nous confirmer, madame la ministre, que cette réflexion sans tabou annoncée par le Premier ministre va bien s'engager ?

Ma deuxième préoccupation concerne la révision annoncée de la tarification à l'activité. Alors que le déficit des hôpitaux publics avoisine 1,5 milliard et que certains hôpitaux, comme celui de Cherbourg, en sont à ne plus pouvoir honorer leurs charges sociales, prévoyez-vous un plan d'accompagnement en attendant cette révision ?

Mme Nadia Sollogoub. – Je suis élue de la Nièvre, où les patients en situation d'urgence risquent désormais leur vie. C'est dire combien l'alarme est forte. Le président de l'Ordre national des médecins, durant la campagne présidentielle, avait dit : « il faut former les médecins dont nous avons besoin dans les territoires, et non les internes dont les centres hospitaliers ont besoin. » Je rejoins ce que disait mon collègue sur les études de médecine. Il me semble que comme dans toutes les formations d'excellence, les jeunes des milieux urbains sont favorisés par rapport aux jeunes ruraux qui, pour des raisons souvent matérielles, en viennent même à s'autocensurer et ne passent pas les concours. Il serait intéressant de savoir combien d'urbains et de ruraux réussissent respectivement le concours. Comment, chez des jeunes qui ont toutes leurs attaches en ville, naîtrait soudain une vocation pour aller exercer la médecine générale au fin fond de la Nièvre ? Telle est la question que je me pose. Si mon soupçon se confirme, j'estime qu'il faudrait donner plus de facilités aux jeunes ruraux, *via* des formations de proximité ou une régionalisation du *numerus clausus*, pour rendre leurs chances à ces jeunes, attachés à leur territoire.

Mme Angèle Prévile. – Le désert médical avance, et j'en veux pour preuve le cas d'un territoire très rural, le Lot. Les faits sont têtus, madame la ministre, et j'attire à nouveau votre attention sur le courrier que vous a adressé la commune de Cressensac, dont les deux médecins partent cette année à la retraite sans avoir trouvé de successeur. Les médecins qui exercent à proximité, déjà surchargés, ne pourront suivre leurs patients. La commune manquera, compte tenu du fait que les jeunes médecins ont de nouvelles exigences horaires, de trois ou quatre médecins.

La commune a beaucoup investi – école, crèche, médiathèque – pour attirer de nouveaux couples ; elle s'est dotée d'une maison de santé pluridisciplinaire. Qu'advient-il de cette commune et des habitants des 27 communes environnantes qui y étaient suivis ? L'effort de relocalisation engagé, qui était couronné de succès, va connaître un coup d'arrêt. Les pouvoirs publics doivent imposer une logique de solidarité collective aux médecins. C'est la seule sortie de crise possible. Il y faut du courage.

Je veux aussi évoquer la formation. Quel pourcentage d'enfants d'ouvriers, d'agriculteurs, retrouve-t-on parmi les médecins ? C'est un chiffre qu'il serait intéressant de connaître. Je pense que ce pourcentage est en recul, ce qui pose, ensuite, des problèmes d'installation, car s'ils étaient issus des territoires, les jeunes médecins y retourneraient plus volontiers.

Une remarque, pour finir. J'ai été professeur toute ma vie. Les professeurs sont nommés sur un poste, et heureusement, car il n'y en aurait pas partout s'il en était autrement. Sans compter que les mesures incitatives sont très onéreuses.

M. Hervé Maurey, président. – Il serait en effet intéressant de disposer de chiffres sur les origines socio-professionnelles et géographiques des médecins. Je pense, en effet, que là aussi, les inégalités se creusent.

Mme Nelly Tocqueville. – On voit bien qu'il n'existe pas de solution miracle, et qu'il faut s'orienter vers un *mix* médical. Vous dites, madame la ministre, que pour garantir un égal accès aux soins dans les territoires, vous tablez, notamment, sur la généralisation de la téléconsultation et de la télé-expertise. Mais ce matin, M. Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires, nous a rappelé les engagements du gouvernement pour réduire la fracture numérique, qui recouvre malheureusement bien souvent d'autres fractures territoriales. Parmi ces quatre priorités, j'ai retenu la deuxième, qui consiste à mettre en œuvre la révolution numérique en santé pour abolir les distances. Mais cela suppose que tous les territoires puissent accéder à la télémédecine. Travaillez-vous avec les ministères en charge de ces dossiers, et comment ?

Si les travaux engagés sur la télémédecine pour les patients résidant en établissement hospitalier pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) se poursuivent, a-t-on chiffré le coût de l'équipement de tous ces établissements d'ici à 2020, comme cela est l'objectif ? Reste aussi le problème des personnes âgées maintenues à domicile, qui n'auront pas accès à ce dispositif. Quelle forme pourrait prendre une assistance à leur bénéfice ? Cela suppose des compétences des intervenants, souvent salariés d'associations, qui devront être formés. Est-il envisagé de travailler avec les CCAS, les centres communaux d'action sociale ? Quelles sont, en bref, vos orientations en faveur de l'accès à l'outil numérique des personnes âgées, souvent isolées et qui risquent d'être victimes d'une sorte de double peine.

M. Olivier Jacquin. – J'apprécie, monsieur le président, vos propos énergiques sur la régulation et l'intérêt général.

Les maisons de santé, madame la ministre, sont un instrument de régulation nécessaire. Or, elles ne font pas l'objet d'une véritable planification. Seuls les territoires les plus innovants se lancent dans de tels projets qui, lorsqu'ils sont bien échafaudés, jouent un rôle de pôle d'attraction pour les professionnels les plus dynamiques d'un secteur. Cette concurrence devrait être mieux régulée, peut-être dans le cadre des schémas départementaux d'accessibilité aux services, ou par les ARS. J'ai vu, dans mon département, échouer de beaux projets parce que certains professionnels n'avaient pas envie de bouger.

Les transferts opérés en quelques années de l'État vers les collectivités locales en matière de politique de santé suscitent de réelles difficultés, qui conduisent également à poser la question de l'appui en ingénierie que peut leur apporter l'ARS.

La crise récente des Ehpad a rappelé qu'un des problèmes montants du XXI^{ème} siècle était le grand âge. Les déserts médicaux cumulent bien autres handicaps – le numérique, la mobilité, les services à la population. Ne serait-il pas bon d'établir un plan plus offensif encore au profit de ces zones éloignées des aires métropolitaines, pour permettre à nos aînés de choisir leur lieu de fin de vie ?

M. Guillaume Chevrollier. – Dans la presse du jour, vous faites état, madame la ministre, d'une souffrance généralisée dans le monde hospitalier. De fait, dans mon département, au centre hospitalier de Laval, la situation est, comme dans beaucoup d'établissements, très tendue, les déficits importants, et beaucoup d'agents sont moralement et physiquement épuisés. C'est le cas au service des urgences, très sollicité dans un département classé parmi les déserts médicaux. Comment allez-vous investir davantage dans les hôpitaux alors que vous annoncez une baisse des tarifs de rémunération ?

J'entends bien votre raisonnement qui veut qu'en matière de démographie médicale, nous traversons une période de transition qui prendra fin en 2025, et je veux bien croire que la coercition, selon la manière dont on l'entend, ne soit pas la solution miracle, mais entendez, de votre côté, que comme celle de l'accès à la téléphonie mobile, la question de l'accès aux soins préoccupe au plus haut point les élus locaux et les habitants. Il convient donc de trouver des mesures très concrètes, avec des incitations fortes, car il y a urgence.

Quel message, enfin, pouvez-vous apporter aux personnels des Ehpad, à la suite des mouvements de contestation qui s'y sont manifestés ?

M. Charles Revet. – La Seine-Maritime, dont je viens, connaît aussi des problèmes de désertification, tant en milieu rural qu'en banlieue.

Dans l'augmentation annoncée du *numerus clausus*, prenez-vous en compte la féminisation de la profession, qui est une bonne chose, mais avec ce corollaire qu'un plus grand nombre d'entre elles n'exercent pas ou exercent à mi-temps ?

J'ajoute qu'un certain nombre de jeunes Français qui souhaitent s'engager dans la profession ne le peuvent pas, du fait du *numerus clausus*, et en viennent à faire leurs études en Roumanie ou en Belgique. Or, il semblerait qu'il leur soit plus difficile de revenir exercer en France que ce ne l'est de s'y installer pour les étudiants originaires de ces pays, qui ont pourtant fait le même parcours. Comment l'expliquer ?

M. Jean-Marc Boyer. – Les maisons de santé motivent beaucoup d'élus. Il y faut des bâtiments, pour lesquels les collectivités et intercommunalités font des efforts financiers importants – c'est ainsi que le conseil régional Rhône-Alpes-Auvergne a mis en place une aide de près de 200 000 euros dans les contrats de ruralité pour les collectivités qui s'engagent dans cette voie – mais il y faut aussi des professionnels de santé. Or, bien souvent, les collectivités commencent par mettre en place un bâtiment, qu'elles ont ensuite du mal à peupler. Parmi les solutions à ce problème, vous évoquez la possibilité d'un partage d'activités entre le secteur hospitalier et la médecine libérale. Avez-vous prévu des mesures incitatives, pour qu'une telle solution profite aux petites communes menacées de désertification ?

Mme Véronique Guillotin. – Je ne suis pas persuadée que la coercition soit une étape indispensable. Au terme de leur sixième année d'études, les étudiants, s'ils ne sont pas encore docteurs en médecine, sont bel et bien médecins, et appelés à exercer comme internes. Or, cet internat reste hospitalo-centré, le plus souvent sur des CHU, et font tourner la médecine hospitalière de notre pays. De fait, ils travaillent, et énormément, cinq ans durant, à l'hôpital. Ne pourrait-on prévoir des stages qui les fassent sortir des hôpitaux, pour les mettre sur des territoires mal dotés, qui ont leurs attraits et où ils peuvent être accueillis par des maîtres de stage compétents ? Ne serait-il pas bon d'inciter à l'accueil de ces jeunes médecins, et de doter ces territoires de maisons de santé pluriprofessionnelles accueillantes –

car l'exercice isolé n'est plus la règle aujourd'hui, en médecine, et d'autant moins que tous les médecins aspirent à un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale ?

On ne règlera pas les problèmes avec les solutions d'hier. Je crois beaucoup en l'innovation, y compris en la télémédecine, qu'il est bon de faire entrer dans le droit commun mais sans oublier de lever tous les freins. Or, j'ai le sentiment que l'on remet le pied sur le frein, tant les actes en télésanté sont cadrés : patients en affection de longue durée, mais pas tous, sur certains territoires mais pas tous, sur certains aspects mais pas tous. Ne faudrait-il pas lâcher un peu de lest ?

M. Joël Bigot. – Entre coercition et régulation, ne pourrait-on innover en mettant en place des postes de médecins salariés ? Un exemple : les maisons de santé ont du mal à démarrer faute de trouver des médecins désireux de s'y installer. Si certaines de ces structures pouvaient proposer des postes salariés à des jeunes qui n'ont pas les moyens de s'installer ou à des médecins en fin de carrière qui souhaitent s'alléger de l'administratif pour se consacrer au soin, cela ouvrirait un espace.

M. Didier Mandelli. – Vous avez évoqué l'idée, madame la ministre, que des médecins hospitaliers puissent exercer, une partie de leur temps, dans les campagnes. Je m'interroge sur cette proposition. En Vendée, à l'hôpital de Challans, les urgences, prévues pour 12 000 accueils sont saturées, avec plus de 18 000 accueils en raison, essentiellement, du manque de médecins traitants dans le secteur proche, qui voit, de surcroît, sa population multipliée par trois ou quatre en période estivale. Si bien que cet hôpital, comme d'autres, doit faire appel à des médecins de garde, à des coûts exorbitants, qui pèsent lourdement sur les budgets. Comment envisager d'extraire les médecins hospitaliers de l'hôpital quand, à l'inverse, ce sont des médecins extérieurs qu'il faut recruter, à grands frais, pour faire face ?

M. Hervé Maurey, président. – Madame la ministre, vous aurez constaté que tous nos collègues, sauf une – mais elle vient de la commission des affaires sociales ! – ont fait part de leur conviction qu'il fallait changer de logique et favoriser non pas la coercition, mais la régulation des installations.

Je suis convaincu que nous y viendrons, parce que la situation actuelle est facteur de drames sanitaires. Un jour, une chaîne comme TF1 se penchera sur ses conséquences et le Gouvernement se dira alors qu'il est temps de changer de braquet. N'attendons pas d'en arriver là pour prendre la mesure du problème !

Madame la ministre, je sais que nous n'allons pas vous convaincre, mais j'attends que vous répondiez à cette question : quand allez-vous dresser le bilan des mesures que vous avez prises et à quelle échéance en attendez-vous des effets positifs ? Deux, trois, quatre, cinq ans ? Si – ce que je ne souhaite pas ! – de tels effets ne se produisaient pas, considérerez-vous enfin qu'il sera temps d'adopter une autre logique ?

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. – Nous partageons le constat qui a été fait. Je suis en poste depuis huit mois, et ma priorité a été de réfléchir à un plan d'accès aux soins. J'ai travaillé d'arrache-pied avec mes services pour identifier les mesures favorisant un changement de paradigme et une libération des énergies afin que le terrain s'organise.

Monsieur le président, j'ai l'habitude de rendre des comptes, je l'ai fait dans mes fonctions précédentes, en particulier au sujet du plan Cancer. Le plan que j'ai présenté

comporte des indicateurs chiffrés qui sont encore en cours de conception par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la DREES. Ceux-ci s'attachent, par exemple, au temps d'accès, à la proportion de médecins, au nombre de transferts aux urgences, etc. Ils seront publiés dès que ce travail aura abouti.

J'ai mis en place un comité de pilotage stratégique de ce plan qui réunit les syndicats médicaux, les fédérations hospitalières, car certains hôpitaux ont la capacité de projeter un médecin dans un territoire pour donner du temps médical, l'ensemble des ordres des professions de santé, y compris ceux des kinésithérapeutes, des infirmières ou des sages-femmes. En effet, on ne peut pas se contenter de mettre l'accent sur les seuls médecins, tous les pays modernes se sont organisés de façon pluriprofessionnelle. Une infirmière peut ainsi assurer le suivi d'une hypertension artérielle en rencontrant le médecin dans une maison de santé sans que celui-ci ne prenne la tension. Les élus y sont également représentés par l'Association des maires de France, l'Association des maires ruraux de France et l'association France urbaine, l'association Régions de France et l'Assemblée des départements de France.

En outre, nous avons lancé trois délégués territoriaux – une sénatrice, Élisabeth Doisneau, un député, Thomas Mesnier, et une jeune médecin généraliste, Sophie Augros, ancienne présidente de syndicat – dont le rôle est de suivre les initiatives de terrain permettant de répondre aux besoins. Partout, des initiatives diverses sont mises en œuvre, comme à Pontarlier, par exemple, où la mairie a monté un cabinet éphémère qui a débouché sur l'installation pérenne d'une maison de santé pluriprofessionnelle. Ailleurs, une maison de santé attachée à un hôpital permet aux médecins de partager leur temps entre exercices libéral et salarié. Le plan doit faciliter tous les modes d'exercice, comme l'ouverture de plusieurs cabinets, afin que les médecins puissent exercer en différents endroits en fonction des jours.

J'ai dit aux professionnels que j'allais libérer la réglementation qui freine les organisations innovantes. L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale prévoit d'ailleurs des expérimentations financées par la sécurité sociale.

Je rendrai des comptes publiquement sur toutes ces mesures.

Réguler l'installation alors que la profession est aujourd'hui sous-dotée ne fonctionnera pas. Nous devons faire avec une démographie faiblissante jusqu'en 2025, conséquence de décisions prises en 1995. Nous n'allons pas inventer 25 000 médecins supplémentaires, nous devons donc chercher des organisations innovantes.

Beaucoup d'entre vous ont évoqué la question de la formation, et, par extension, du *numerus clausus*. L'effet d'une éventuelle ouverture serait en tout état de cause différé. Or je ne sais pas ce que seront les besoins en 2030, avec les progrès de l'intelligence artificielle et de la lecture informatisée d'images, qui vont entraîner une modification considérable des pratiques. Avant de toucher au *numerus clausus*, nous avons besoin d'un bilan prospectif. Toutes les lectures d'images vont être informatisées. Je ne veux pas prendre, à mon tour, de mauvaises décisions qui pèseront sur la France de 2035.

Sur ce point, le sujet touche aussi aux modes de sélection et donc à la définition des médecins que nous souhaitons former. Faut-il sélectionner sur les mathématiques et la physique ? Faut-il introduire plus de sciences humaines ? Les études de médecine ne sont pas adaptées aux pathologies chroniques, à l'exercice coordonné pluriprofessionnel. De même, nous avons prévu de multiplier les stages, en particulier en zones rurales.

J'ai présenté hier, avec le Premier ministre, un plan global de transformation de notre système de santé. Il comprendra une loi, en 2019, relative à l'ensemble des études médicales. Aujourd'hui, par exemple, un étudiant qui obtient zéro à l'examen national classant de fin d'études obtiendra un poste d'interne. Reconnaissons que ce n'est pas très sécurisant... Je n'ai pas encore annoncé que j'allais ouvrir le *numerus clausus*, la concertation commence à ce sujet, et nous devons nous projeter vers 2030 ou 2035.

Beaucoup ont évoqué les maisons de santé pluriprofessionnelle, qui sont l'avenir de la médecine, ainsi que les centres de santé accueillant des médecins salariés. Demain, les médecins n'exerceront plus seuls et devront se coordonner, face aux pathologies chroniques et au vieillissement des patients.

L'expérience montre toutefois que ce type d'organisation ne fonctionne que s'il est porté par un leader médical. Il faut donc parvenir à inciter un médecin à jouer ce rôle. Pour permettre cela, nous comptons augmenter considérablement le nombre de stages des internes, mais aussi de jeunes médecins généralistes et des externes, en zone rurale, dans les maisons de santé pluriprofessionnelle, afin de susciter leur intérêt. Nous allons également travailler avec les jeunes médecins pour les inciter à porter des projets coopératifs. Un budget de près de 400 millions d'euros est prévu dans le grand plan d'investissement à ce titre, mais rien ne pourra se faire sans un projet médical.

Nous avons demandé aux ARS d'identifier, avec les élus, les territoires en tension et de travailler avec les doyens pour pousser les jeunes médecins à s'y installer. Aujourd'hui, en effet, l'âge d'installation recule, les jeunes étant rebutés par l'ampleur des tâches administratives. Nous avons donc lancé une mission de simplification.

S'agissant de l'hôpital, il subit le rabot depuis des années. Il pâtit de la tarification à l'acte, qui n'est pas valorisante pour les équipes, pour lesquelles elle apparaît comme une perte de sens de leur mission. Nous allons diminuer de 50 % sa part dans le financement des hôpitaux, ce qui signifie qu'il faudra trouver ailleurs 50 % du budget.

Il faut ainsi passer à une tarification au forfait, en particulier en matière de soins ambulatoires. Aujourd'hui, ceux-ci font perdre de l'argent aux hôpitaux, alors que tout le monde devrait y gagner. L'hôpital doit s'insérer dans les bassins de vie, ce que ne favorisent pas les modes de financement actuels en silo.

Nous allons donc favoriser les tarifications au parcours, qui intéresseront l'ensemble de professionnels de santé et concerneront la médecine de ville comme l'hôpital ou, éventuellement, le secteur médico-social. Ces réformes seront menées en lien avec l'assurance maladie, puisqu'elles toucheront à la rémunération des médecins libéraux. Il s'agit de favoriser la coopération et les interactions.

Monsieur Mandelli, vous avez évoqué le coût des intérimaires à l'hôpital, qui concerne en particulier les anesthésistes et des urgentistes. J'ai signé un décret pour plafonner les rémunérations afin de mettre un terme à la pratique de ces médecins mercenaires, qui est coûteuse et délétère pour les équipes.

Vous me soupçonnez de manquer de courage face aux syndicats, mais je ne cherche pourtant pas à les défendre. Je n'ai qu'un devoir : répondre aux enjeux et aux besoins des citoyens. J'ai à l'esprit le risque de crise sanitaire et je souhaite lui apporter des réponses du vingt et unième siècle en modifiant l'exercice médical pour que, demain, on fasse plus de

prévention et que les professionnels de santé choisissent la coopération plutôt que la compétition. Je ne manque pas de courage, je crois l'avoir prouvé, et ce plan global de transformation de notre système de santé ne vise en aucune manière à protéger une profession.

Mme Nadia Sollogoub suggérait la création de PACES (premières années communes aux études de santé) de proximité. Cela a déjà été fait, par exemple au Havre ou à Corte, pour la Corse. L'objectif est de faciliter l'accès aux études médicales pour les habitants des zones rurales. De même, le *numerus clausus* pourrait être adapté en fonction des facultés et des territoires. Sur ces sujets, sur la réforme à venir des études de médecine, nous commençons les négociations avec, entre autres, les syndicats de jeunes médecins et d'étudiants.

Pour récapituler, dans le cadre du plan global de transformation de notre système de santé nous lançons une concertation sur cinq grands chantiers.

Le premier concerne la qualité et la pertinence des soins, le second, la tarification de l'hôpital et de la médecine de ville.

Le troisième chantier est le numérique. La « e-santé » requiert, en effet, un bon équipement du territoire. Mon collègue Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique, est particulièrement sensibilisé à cette question. Chaque Ehpad peut déjà bénéficier de 30 000 euros pour s'équiper en télémédecine, mais l'efficacité de cet investissement repose sur la qualité du réseau dans les territoires.

Les ressources humaines constituent le quatrième chantier. Il s'agit, d'une part, de modifier les études médicales par une loi en 2019, et, d'autre part, d'améliorer la gestion des ressources humaines à l'hôpital. La concertation dans ce domaine se terminera fin mai.

Enfin, le cinquième chantier consiste à organiser les territoires en filières de soins, plutôt que d'assister à la compétition des établissements entre eux. Il s'agit également de proposer une gradation des soins : nous ne ferons pas tout partout, il faut l'assumer. La médecine de premier recours se fera là où elle est nécessaire, mais les soins d'excellence et les plateaux techniques de haute technicité se trouveront ailleurs. Ce qui compte, c'est la coopération entre les établissements, que la tarification à l'acte ne permet pas. Le plan sera donc proposé cet été, probablement par le Président de la République.

Je crois avoir maintenant répondu à toutes vos questions.

M. Hervé Maurey, président. – Il reste la mienne : à quel terme attendez-vous des résultats ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Cela varie en fonction des mesures. Certains décrets ont été pris en janvier, mais deux ou trois mesures nécessitent des modifications législatives pour lesquelles j'espère trouver un vecteur avant l'été.

J'ai demandé aux ARS, que je rencontre chaque mois, de prendre en main en priorité le premier chantier. Elles ont établi une feuille de route indiquant leur stratégie pour associer les élus et les professions de santé afin d'animer une réflexion sur les bassins de vie en tension. J'attends leurs remontées dans le cadre du comité de suivi. De même, nos trois délégués territoriaux sont particulièrement mobilisés. Nous rendrons compte, indicateur par indicateur, du déploiement du plan.

M. Hervé Maurey, président. – Quelles sont les mesures d'ordre législatif ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Nous souhaitons mettre en place des assistants partagés entre l'hôpital et les cabinets en ville, sur deux mi-temps. Aujourd'hui, les chefs de clinique sont purement hospitaliers et ces postes n'existent donc pas. Nous souhaitons en créer deux cents cette année, mais il nous faut pour cela un vecteur législatif.

En revanche, les mesures permettant, par exemple, aux médecins retraités d'exercer en étant exonérés de charges ont déjà fait l'objet de décrets.

M. Hervé Maurey, président. – Pouvez-vous nous dire que la situation s'améliorera dans deux ou trois ans ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Je ne sais comment répondre à cette question, qui me semble un peu sarcastique !

M. Hervé Maurey, président. – Elle ne l'est absolument pas. Quand sentirons-nous les effets positifs de votre plan ? Quand sera-t-il plus facile d'obtenir un rendez-vous médical ? J'ai posé ce matin la même question à votre collègue, M. Denormandie, au sujet de la couverture du réseau de téléphonie mobile.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Ce n'est pas la même chose de signer un accord avec trois opérateurs de téléphonie mobile ou avec 8 000 médecins qui sortent chaque année du cursus et plusieurs milliers de communes ! J'espère constater des progrès dès la prochaine réunion du comité de suivi, j'en rendrais compte et je souhaite que tous les indicateurs connaissent une évolution favorable.

M. Hervé Maurey, président. – Nous aussi !

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Je ne peux toutefois pas m'engager aujourd'hui pour l'ensemble des territoires français, qui connaîtront sans doute des dynamiques différentes. J'espère pouvoir vous apporter des données chiffrées tous les six mois pour illustrer l'évolution de ce plan.

Il reste à évoquer un point sur les Ehpad, dont les difficultés, que nous connaissons, ont été aggravées par un changement de tarification. Beaucoup d'argent a été consacré par l'État à la partie « soins », reste désormais la partie « dépendance », laquelle repose sur les départements. Cela pose problème, même si les situations sont très diverses.

Je souhaite ouvrir l'immense chantier de la dépendance dans les mois qui viennent. Nous savons qu'il s'agit du défi des cinquante prochaines années. En 2050, en effet, plus de 5 millions de Français seront âgés de plus de 85 ans !

M. Hervé Maurey, président. – Merci madame la ministre. La réforme des études de médecine nous semble être une avancée très positive, de même que la progression dans la délégation d'actes. Vous le voyez, nous ne sommes pas hostiles par principe à votre politique, nous craignons seulement qu'elle ne soit pas suffisante.

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.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Au titre des questions diverses, je voudrais vous faire un bref compte rendu de la dernière réunion du bureau de la commission, mercredi dernier.

Nous avons évoqué d'abord le déplacement de la commission à l'étranger. Au vu de l'actualité qui sera celle de notre commission cette année, les membres du bureau ont estimé qu'il serait plus intéressant de se déplacer au Japon qu'en Inde, destination initialement arrêtée.

Une délégation de notre commission se rendra donc en Inde, entre le 9 et le 15 septembre prochains, pour étudier les politiques publiques mises en œuvre notamment en matière de sûreté nucléaire, de mobilités et de développement numérique. En application d'une répartition proportionnelle sur les 3 ans à venir, cette délégation sera constituée, outre votre serviteur, de deux membres du groupe Les Républicains, un membre du groupe Socialiste et Républicain, un membre du groupe de l'Union centriste et un membre du Rassemblement démocratique et social européen. J'ai reçu les candidatures :

Pour le groupe Les Républicains, de MM. Cornu et Chaize ; pour le groupe socialiste et républicain, de M. Olivier Jacquin ; pour le groupe de l'Union centriste, de Mme Michèle Vullien, pour le groupe du RDSE, de M. Éric Gold.

S'agissant des déplacements de la commission, nous avons entériné un déplacement à la RATP, jeudi 15 mars, pour lequel vous avez reçu une invitation ; un déplacement à Marcoule, à l'invitation de notre collègue Pascale Bories, sur le site du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), sur le thème de la gestion des déchets radioactifs, le lundi 16 avril ; un déplacement sur le thème du véhicule autonome à Rouen, autour du projet d'expérimentation du véhicule autonome qui doit commencer au printemps.

Le Bureau a également autorisé la reconstitution du groupe de travail relatif aux négociations internationales sur le climat et l'environnement, sous la présidence de Jérôme Bignon, en proposant d'élargir son champ d'étude au contrôle de la mise en œuvre des objectifs de développement durable.

Le Bureau a proposé par ailleurs la tenue de deux tables rondes : l'une sur l'eau, en lien avec les Assises de l'eau, et l'autre sur la sûreté nucléaire.

S'agissant du programme de contrôle, je rappelle que deux groupes sont d'ores et déjà constitués : le groupe de travail commun avec la commission des lois sur la sécurité routière, qui a tenu sa réunion constitutive jeudi dernier, et le groupe de travail sur la politique européenne de cohésion, avec les commissions des finances et des affaires européennes.

Le bureau a proposé la création de trois groupes de travail internes à la commission.

Un groupe de travail « flash » sur la qualité de l'air, en lien avec l'ouverture de procédures contre la France par la Commission européenne, et l'injonction faite par le Conseil d'État au Gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre d'ici au 31 mars 2018 les plans relatifs à la qualité de l'air : sur ce sujet, nous aurions un président appartenant au groupe socialiste et républicain et un vice-président du groupe Les Républicains ; j'ai reçu les

candidatures de Mme Nelly Tocqueville et de M. Cyril Pellevat, qui seront respectivement présidente et vice-président.

Un groupe de travail sur le véhicule « propre », avec un président issu du groupe Les Républicains et un vice-président issu du groupe La République en marche : j'ai reçu les candidatures de MM. Gérard Cornu et Frédéric Marchand, qui seront respectivement président et vice-président.

Un groupe de travail sur les déserts médicaux, avec un président du groupe Union centriste et un vice-président du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste : j'ai reçu les candidatures de MM. Jean-François Longeot et Guillaume Gontard. Je souhaiterais également, sur ce sujet, coprésider le groupe avec notre collègue Jean-François Longeot.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 18 h 10.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 13 février 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, et de M. Gérard Dériot, vice-président de la commission des affaires sociales -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Éric Heyer, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat

M. Vincent Éblé, président de la commission des finances. – Nous sommes réunis pour entendre M. Éric Heyer, que j’envisage de nommer au Haut Conseil des finances publiques. En effet, cette nomination ne peut avoir lieu qu’après une « audition publique conjointe » par la commission des affaires sociales et la commission des finances.

Comme vous le savez, le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant chargé d’apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de se prononcer sur la cohérence de la trajectoire budgétaire gouvernementale avec les objectifs pluriannuels de finances publiques et les engagements européens de la France.

Composé de onze membres, dont deux sont nommés respectivement par le président du Sénat et le président de la commission des finances du Sénat, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier président de cette dernière.

S’agissant des conditions à remplir pour être nommé au Haut Conseil des finances publiques, l’article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 fixe trois principales exigences : l’absence d’exercice de fonctions publiques électives ; la compétence « dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques » ; l’indépendance, puisqu’il est interdit aux membres du Haut Conseil des finances publiques de « solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ».

Je vous propose, monsieur Heyer, de nous indiquer, dans un exposé liminaire, dans quelle mesure votre candidature répond à ces trois exigences et de nous exposer votre conception du rôle du Haut Conseil des finances publiques.

M. Gérard Dériot, vice-président de la commission des affaires sociales. – Lors de l’examen du projet de loi organique relatif à la programmation des finances publiques, dont la commission des affaires sociales s’était saisie pour avis, sur le rapport de notre collègue Yves Daudigny, alors rapporteur général, nous avons insisté sur la bonne prise en considération des finances sociales dans les outils mis en place pour l’ensemble des finances publiques.

Nous persistons à penser que le mode de financement de la protection sociale, largement assis sur des cotisations, et ses problématiques de déficit, ont leur spécificité et nous souhaitons que le Haut Conseil des finances publiques reste attentif à l’évolution des comptes sociaux.

Le choix d'un économiste travaillant à la fois sur les questions de prévision et sur le marché du travail nous semble à cet égard tout à fait intéressant.

Vous avez travaillé sur les dispositifs d'allègements de cotisations et sur le crédit d'impôt compétitivité emploi, le CICE.

Pouvez-vous nous indiquer votre appréciation sur le retour d'un dispositif d'exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, tel qu'il semble s'annoncer ?

D'une manière plus générale, quel est l'état de vos réflexions sur le financement de la protection sociale, en particulier de la santé et des retraites, qui font notre particularité en termes de volume des dépenses publiques ?

M. Éric Heyer. – Permettez-moi tout d'abord de rappeler quelques points de mon parcours, qui apporteront déjà un élément de réponse. Je suis avant tout un universitaire. De mon expérience d'enseignant chercheur à l'Université d'Aix-Marseille, est née la conviction que la théorie économique, aussi intéressante qu'elle soit à manier dans l'examen des problématiques contemporaines, doit avant tout s'appuyer sur l'épreuve des faits. Ce souci rythme ma réflexion et ma méthodologie. Mon deuxième souci, qui me vient de mon expérience d'enseignant, est celui de la pédagogie, avec l'idée que l'expert a la mission d'éclairer tout l'éventail du débat, sans empiéter pour autant sur les prérogatives du législateur, auquel il revient de trancher.

À l'issue de mon parcours universitaire, mon souhait de participer au débat économique avec la plus grande rigueur scientifique m'a tout naturellement dirigé vers l'OFCE, l'observatoire français des conjonctures économiques, où je travaille depuis vingt-et-un ans, et dont j'ai adopté la philosophie. C'est une institution que l'on doit à Raymond Barre, parti de l'idée, dans les années 1980, que l'économie, bien qu'elle ait besoin de s'appuyer sur des outils aussi scientifiques que possible, n'est pas une science exacte mais reste une science sociale, et que les « esprits animaux » dont parlait Keynes n'autorisent aucune certitude sur le comportement des acteurs. C'est ainsi que sont nés trois centres de recherche, dont les analyses pouvaient différer de celles de Bercy : l'un, proche du patronat, l'institut de prévisions économiques et financières pour le développement des entreprises (Ipecode), devenu le centre d'observation économique et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Coe-Rexecode), l'autre proche des syndicats, l'institut de recherches économiques et sociales (Ires) et un troisième, totalement indépendant, inscrit dans le cadre universitaire de Sciences Po, avec pour mission de concurrencer les analyses de Bercy. Il s'agissait, tout en utilisant les mêmes outils économétriques, de montrer qu'en modifiant une ou deux hypothèses, les résultats pouvaient varier, que les politiques économiques et leur incidence dépendaient de la conjoncture, de l'attitude des acteurs, de la dynamique des politiques passées. L'idée étant que dans un monde non linéaire, il faut une multiplicité d'acteurs pour explorer l'étendue des possibles. Je suis donc entré à l'OFCE, en 1997, comme économiste à la prévision, avant de devenir, en 2002, directeur-adjoint, responsable de la prévision pour la France puis, à partir de 2015, directeur du département analyse et prévision. La discussion qui peut être menée avec Bercy m'intéresse tout particulièrement, pour montrer, en usant d'outils similaires, qu'au fondement de la prévision, on trouve des hypothèses, et que c'est d'elles qu'il faut discuter, armé d'une expertise. Réaliser une prévision suppose d'expertiser l'ensemble des mesures de politique publique qui sont prises : c'est ce que fait l'OFCE, dont l'indépendance est totale et l'expertise à la pointe. Dans ce cadre, j'ai procédé à l'évaluation de la politique de défiscalisation des heures

supplémentaires, en 2007, réévaluée en 2017 avec la proposition du candidat Emmanuel Macron. Je pars de l'hypothèse qu'il n'y a pas de bonne ou de mauvaise politique économique en soi, mais qu'il s'agit de mesurer si une politique économique est adaptée au contexte conjoncturel.

En l'espèce, s'il est certain qu'il faut augmenter le temps de travail global, la défiscalisation n'a de sens que si l'on considère que le chômage observé est proche du chômage structurel, et que c'est principalement de capacités de production que l'on manque. Dans un tel cas, la défiscalisation peut être positive en termes de création d'emplois et d'activité. Reste la question de son mode de financement, comme je l'ai écrit dans la *Oxford Economic Review*, étant entendu qu'évaluer l'impact macroéconomique final d'une telle mesure suppose de connaître clairement les modalités de son financement. Si l'on pense, à l'inverse, qu'une partie du chômage observé reste encore conjoncturel, et lié au fait que l'on n'est pas totalement sorti de la crise économique, alors que le PIB par tête est tout juste revenu à son niveau de 2007, alors, on peut penser que la mesure sera beaucoup moins efficace, qu'elle ne créera pas d'emploi et peut même en détruire, avec le coût que cela induit pour les finances publiques. En 2007, le taux de chômage, en France, était de 6,8 % et se rapprochait donc du taux de chômage structurel. Réfléchir à une défiscalisation des heures supplémentaires pouvait par conséquent être intéressant. Malheureusement, la mesure a été mise en application au moment de la plus grande crise économique que l'on ait connue depuis celle des années 1930. Le chômage, qui diminuait, est reparti à la hausse, si bien que la mesure n'était plus appropriée au contexte économique. Les évaluations de l'OFCE en la matière sont très proches de celles de Pierre Cahuc, autre grand spécialiste du marché du travail, qui considère que la mesure a détruit de l'emploi.

Voilà qui illustre assez que l'économie n'est pas une science exacte, et que la validité d'une mesure dépend largement du contexte. Il s'agit donc de faire en sorte que les mesures que l'on décide de mettre en œuvre soient adaptées au mieux à la conjoncture. Les avis du Haut Conseil sont, à mon sens, faits pour éclairer sur cette conjoncture : où en est-on du chômage structurel ? *Quid* de l'écart de production ? Face aux grandes décisions à prendre en matière de finances publiques, ces avis, collégiaux, doivent refléter toute l'étendue des courants de pensée.

Vous m'interrogez sur le CICE. Ma réponse sera analogue. On a trop tendance à rester la tête dans le guidon et à mesurer l'impact des mesures votées dans un budget donné, en oubliant que la conjoncture est infléchie non seulement par les décisions que l'on prend aujourd'hui mais aussi par la dynamique de celles qui ont été prises les années antérieures. Le CICE en est un bon exemple. C'est une décision qui, dans un premier temps, a pu avoir des effets récessifs – du fait de son mode de financement qui, comme je le rappelais, doit aussi être pris en compte dans l'analyse. Le problème ne réside pas dans le transfert que le CICE organise vers les entreprises, lequel peut être de nature à restaurer leurs marges, à améliorer leur compétitivité et à créer de l'emploi, mais dans le fait que l'on a demandé aux ménages de supporter ce transfert, les finances publiques n'étant pas à même de le faire. En dernière instance, les baisses des charges pour les entreprises ont été financées par de l'impôt sur les ménages. Or, l'incidence sur l'économie d'une augmentation de l'impôt sur les ménages est immédiate, tandis que celle d'une aide au profit des entreprises, qui met du temps à se diffuser, est différée. Si bien que dans un premier temps, le financement du CICE a pesé sur l'activité. Aujourd'hui, nous en sommes arrivés à ce moment où la conjoncture s'améliore en partie grâce aux effets différés du CICE, tandis que le retard qu'a connu auparavant la France dans ses performances économiques s'explique, en partie, par les effets immédiats issus de son mode de financement.

Pour récapituler, je dirai que le Haut Conseil doit, en restant indépendant, faire œuvre de pédagogie au service du législateur et de l'opinion publique. L'économie n'étant pas une science exacte, l'intérêt de ses prévisions n'est pas tant de déterminer un taux de croissance prévisionnel que de tenter de comprendre les hypothèses du Gouvernement, pour mesurer leur cohérence macroéconomique et indiquer si elles entrent dans le domaine des possibles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Le rattachement du Haut Conseil des finances publiques à la Cour des comptes vous paraît-il légitime, ou pensez-vous qu'une autre forme d'indépendance serait souhaitable ? Les magistrats de la Cour des comptes ont une vision par définition comptable des choses ; comment envisagez-vous l'articulation avec celle des économistes ?

Le Haut Conseil est gardien du respect d'un certain nombre de règles européennes. Or, vous vous êtes montré assez critique, dans certains de vos articles, sur les règles budgétaires et les plans de consolidation mis en place pour les respecter. Le Haut Conseil et son président nous rappellent régulièrement la nécessité de respecter les règles de réduction du déficit, alors que la France est à peu près le seul pays qui ne se désendette pas et dont les déficits restent à des niveaux élevés. N'y voyez-vous pas un risque, au-delà de l'exigence de respect des règles européennes, en cas de remontée des taux d'intérêt ?

Le Haut Conseil doit-il, pour vous, mener des analyses très ouvertes, ou lui appartient-il de rappeler des règles dont vous-même semblez parfois douter de la pertinence ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Nous connaissons vos avis, assez équilibrés, rendus au nom de l'OFCE. Mais vous allez vous trouver membre d'une autorité dont l'avis est essentiel pour aider l'exécutif et les parlementaires à décider et à porter un jugement, mesuré, sur les finances publiques. Vous avez dit, de ce point de vue, ce que nous souhaitions entendre. Je n'en ai pas moins trois questions.

La loi de programmation des finances publiques comprend des hypothèses de solde structurel par sous-secteurs qui, au fil des projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale annuels, ne sont pas suivies, ce qui réduit considérablement leur intérêt. Sachant combien est tenue, ainsi que vous l'avez rappelé, la frontière entre structurel et conjoncturel, pensez-vous que cette notion de solde structurel soit significative pour les comptes sociaux ?

Pour la loi de financement de la sécurité sociale, nous suivons particulièrement l'évolution de la masse salariale du secteur privé, dans ses deux composantes, emploi et salaire. Comment vous situez-vous dans le débat actuel sur l'évolution de la productivité ?

Nous avons constaté une évolution dans les avis du Haut Conseil, notamment le dernier, dont les termes nous semblent un peu plus tranchés. Comment concevez-vous la place du Haut Conseil et le rôle de ces avis ?

M. Éric Heyer. – Il est vrai que je me suis montré, à l'OFCE, assez critique sur les règles budgétaires. J'estime qu'il est important de respecter les règles, mais que cela n'interdit pas de s'interroger sur leur pertinence, et sur la meilleure façon de les respecter. S'il existe une vraie complémentarité entre comptabilité et économie, cela signifie aussi qu'il ne

faut pas tout miser sur la première. Se lancer tous ensemble dans l'austérité, comme on l'a fait en Europe à partir de 2010, aurait dû nous permettre de réduire les déficits, qui devraient avoir disparu de la zone euro. Or, il reste encore des déficits partout, preuve que la seule approche comptable ne suffit pas, et qu'il faut prendre en compte l'impact des mesures d'austérité sur la croissance. Les recettes publiques sont assises sur la croissance économique : on a sous-estimé l'effet multiplicateur des mesures budgétaires et fiscales. On a cru que cet effet multiplicateur serait faible, et là a résidé l'erreur : ces multiplicateurs évoluent dans le temps en fonction de la conjoncture, des décisions des acteurs et des choix de politique macroéconomique. D'où l'intérêt du Haut Conseil, qui réunit à la fois des comptables de très haut niveau et des experts économiques. Car au-delà de l'*input* que l'on intègre dans un modèle, il est nécessaire de savoir sur quel type de dépense, sur quel type d'impôt on va jouer, sachant que les effets multiplicateurs varient du tout au tout selon l'instrument que l'on retient. Je pense même qu'associer cinq experts de haut niveau ne suffit pas, et qu'il serait bon d'entendre parfois des spécialistes dans le domaine de la santé, des retraites, etc.

Je pense également qu'il faut mener une réflexion sur les règles, et que le Haut Conseil peut être ce lieu de réflexion où, sans trancher, on ouvre le débat public. Je sais que des experts franco-allemands réfléchissent à de nouvelles règles : il serait important que le Haut Conseil les entende, voire réalise un audit des règles envisagées, pour voir si elles auraient permis une consolidation budgétaire moins chahutée. Cela fait aussi partie, à mon sens, du rôle du Haut Conseil, étant entendu que tant que les règles ne sont pas modifiées, il faut s'employer à les respecter. Encore une fois, ma critique portait davantage sur la façon d'opérer, dont j'estime qu'elle ne permettait pas, précisément, de respecter les règles et, sans réduire le déficit public dans les proportions prévues, creusait un autre déficit, d'emploi. Si bien que la stratégie retenue n'a rien réglé.

Les règles européennes ne vont pas sans une certaine flexibilité, dans les moments exceptionnels, comme cela est le cas d'une crise conjoncturelle. On sépare le conjoncturel du structurel en essayant d'évaluer le solde structurel. L'économie n'est pas une science exacte, et il y aura autant d'évaluations que d'économistes, mais ce qui compte, c'est d'explorer le domaine des possibles et de se pencher sur la cohérence des hypothèses.

Faut-il vraiment aller vers le « zéro déficit » ? Un peu de déficit n'est-il pas souhaitable si celui-ci améliore la situation intergénérationnelle ? Autrement dit, si ce déficit permet de financer des investissements qui permettront aux générations futures de mieux vivre, il est normal que les générations futures participent au financement de ces investissements. Au-delà du débat entre structurel et conjoncturel, ne faut-il pas se poser la question : dès lors que le déficit sert à créer un patrimoine, n'est-il pas normal que les générations futures participent, *via* un transfert intergénérationnel de l'impôt ? Tout investissement étant financé par l'impôt, celui-ci doit-il tout entier reposer sur la génération présente ou peut-on faire participer les générations futures, qui bénéficieront de ces investissements ? Telle est la question. Cela suppose une autre approche, plus patrimoniale, de la comptabilité, alors que l'on raisonne aujourd'hui essentiellement en flux. Cette notion de patrimoine peut être très large, et c'est là la difficulté : on peut y mettre l'éducation, la santé, l'écologie. Il reste qu'il faut s'interroger sur la nature du déficit : s'il n'est pas seulement de fonctionnement, mais pour une part d'investissement, le « zéro déficit » n'a pas de sens, voire pourrait mettre en péril le bien-être des générations futures.

Vous m'interrogez sur la productivité. La question est trop complexe pour que l'on puisse s'y étendre dans le temps imparti, mais il est clair que la croissance potentielle dépend pour une grande part, au-delà de la démographie, de l'accroissement de la

productivité. Quand on se demande si l'on a encore les moyens de financer notre modèle de protection sociale, la réponse dépend de la vision que l'on a de la croissance de demain. Si l'on pense que demain, on ne gagnera plus en productivité, donc en croissance économique, cela signifie que notre modèle social est en feu, à tous les étages – retraites, santé, chômage – et qu'il est essentiel de le réformer. Si l'on pense, en revanche, que l'on ne va pas vers la stagnation séculaire, et que des politiques économiques peuvent relancer une croissance écologiquement soutenable, la vision sera moins alarmiste. Je me situe plus du côté des techno-optimistes que des techno-pessimistes, pour dire les choses très vite. Mais je pense qu'il faut aussi écouter les techno-pessimistes et essayer de comprendre leurs arguments, en les confrontant, d'année en année, à l'épreuve des faits.

Pour moi, le Haut Conseil ne doit pas rendre des avis tranchés. L'économie n'est pas une science exacte, et la prévision est un art complexe. On nous demande aujourd'hui de faire des prévisions rapportées au PIB, mais il faut savoir que le PIB pour 2017, qui a été rendu public il y a un mois, n'est qu'une version provisoire, qui ne sera définitive que sous deux ans et demi, après affinage par l'Insee, dont les révisions peuvent aller jusqu'à un point de PIB. Cela appelle à une certaine prudence dans la prévision, et au premier chef sur les déficits publics, qui sont rapportés au PIB. La bonne méthode est donc, à mon sens, plutôt que de rendre des avis tranchés, de couvrir le domaine des possibles en allant vers une analyse probabiliste, tendant à exclure les scénarios qui paraissent le plus improbables, et présenter des fourchettes plutôt que des prévisions.

M. Éric Bocquet. – Votre discours d'humilité fait plaisir à entendre, et tranche avec celui de ceux qui affirment. Vous parlez de concurrencer les analyses de Bercy, d'un monde qui n'est pas linéaire, d'une économie qui n'est pas une science exacte : je souscris.

Quelle est votre vision du rôle de la dépense publique dans l'économie globale ? Faut-il réduire la dépense publique quel que soit le contexte économique ?

M. Jérôme Bascher. – Les finances sociales doivent-elles être à l'équilibre ? Telle est ma première question.

La seconde touche à l'une de vos spécialités, le marché du travail. Notre commission des finances a reçu, il y a quelques semaines, M. Villeroy de Galhau, qui nous disait que le chômage structurel était sans doute le frein majeur à notre croissance de demain. Comment estimez-vous que l'on puisse le réduire ? Est-ce par la formation, par la réduction du coût du travail, par une meilleure répartition géographique de l'emploi – sujet que l'on oublie trop souvent ?

M. Sébastien Meurant. – Peut-on parler, comme vous l'avez fait, d'austérité, quand depuis plus de onze ans la France ne respecte pas les règles européennes en matière de déficit et que l'on voit, année après année, se creuser une dette publique qu'il faudra bien rembourser un jour, sauf à aller vers une des trois voies de sortie que sont l'inflation, la guerre ou la faillite ? Il est certes difficile de prévoir l'avenir, mais on peut du moins s'interroger sur les politiques menées par le passé au sein de la zone euro. Or, tous les indicateurs, en France, se dégradent – dette, croissance, pouvoir d'achat – tandis que d'autres pays, qui ont mieux géré leurs finances, de manière peut-être plus austère, se portent mieux. Nous sommes dix-neuvième sur dix-neuf en matière de déficit public, nous battons des records en matière de dette et nous dégringolons dans tous les classements. Le passé récent ne pourrait-il pas nous inciter à prendre des mesures, nous donner un éclairage pour demain, et nous inviter à reprendre les recommandations de certains analystes financiers, puisque les économistes, ainsi

que vous le rappelez avec raison, sont largement sujets à l'erreur et n'ont, de fait, cessé de se tromper, d'année en année ? Telle est ma question, animée par la préoccupation de voir la croissance flancher, la dette et le déficit exploser, et le pouvoir d'achat des Français se dégrader.

Mme Fabienne Keller. – Les règles européennes semblent avoir permis aux autres États membres de rentrer dans un cercle vertueux de sobriété budgétaire assortie d'un niveau d'emploi plus élevé. Comment sortir du cercle infernal où notre besoin de recettes alourdit une fiscalité qui devient paralysante ? Pouvez-vous, à cet égard, préciser encore votre opinion sur le CICE et sa transformation en baisses de charges programmée pour l'année prochaine ?

Le Haut Conseil a en charge le suivi des administrations publiques. Comment les collectivités locales, mises sous pression sur leurs frais de fonctionnement, vont-elles influencer sur l'évolution de la dette ? Ne peut-on craindre que leur contribution à l'amélioration du solde budgétaire ne se traduise par un ralentissement de leurs investissements ?

Le rapport Spinetta sur la SNCF devrait être rendu en fin de semaine. Le Président a annoncé une reprise, totale ou partielle, de la dette de la SNCF, avec un effet significatif, tant son montant est élevé, sur le stock de la dette française. Le monde du ferroviaire se bat depuis vingt ans pour la faire passer pour une dette remboursable, alors que les prévisions à 10 ans s'élèvent à plus de 60 milliards d'euros. Quelle est votre analyse sur cet instant de vérité ?

M. Éric Heyer. – Plusieurs de vos questions ont porté sur l'austérité. Si elle a fonctionné dans d'autres pays, pourquoi ne pas faire de même en France ? Encore une fois, il faut considérer cette politique au sens large. Voter un budget d'austérité, c'est voter un budget qui ampute le pouvoir d'achat des citoyens, des entreprises. En France, on a fait le choix d'une austérité par l'impôt plutôt que par la réduction de la dépense publique, mais on a tout de même mené une politique d'austérité. Je ne crois pas que l'on puisse considérer la France comme le mauvais élève de l'Europe. Il faut rappeler que l'Europe est malade, qu'elle est la seule région du monde à avoir connu, après la récession de 2008, une deuxième récession, en 2011, qui n'a touché, dans le monde, que la zone euro. La France, cependant, a fait exception ; elle a certes connu une croissance molle, inférieure à sa croissance potentielle, et qui n'a donc pas réduit le chômage, mais une croissance économique tout de même. Les chiffres définitifs l'attestent : la croissance a été d'un peu plus d'un point au cours de cette période. Ceci pour dire que les concours de beauté sur clichés statiques n'ont pas de sens. Il est vrai qu'en 2015-2016, la performance économique de la France est inférieure à la moyenne de la zone euro, mais il faut regarder les choses sur le temps un peu plus long. Si l'on rapporte le niveau du PIB à son niveau d'avant crise, la France est trois points au-dessus de la moyenne de la zone euro. Se considérer comme le mauvais élève alors que nos performances, sur le cycle économique, sont meilleures, n'est pas adéquat.

Il n'en reste pas moins qu'en termes de dépenses publiques, nous sommes, sans conteste, un mauvais élève. Cela signifie-t-il qu'il faille aller plus loin dans l'austérité ? Si l'on regarde ce qu'ont fait les autres pays, que constate-t-on ? La croissance de l'Allemagne est venue d'une compétition à l'extérieur, dans les années 2000. Elle a été copiée par l'Espagne, et par le Portugal, au cours de la crise économique. Cela a amené des excédents de balance courante gigantesques au sein de la zone euro. Or, toutes les balances ne sauraient être excédentaires en même temps : s'il y a un excédent quelque part, c'est qu'il y a un déficit ailleurs. Ce déficit se trouve, pour l'instant, au Royaume-Uni et aux États-Unis, ce qui a

provoqué, d'une certaine façon, le Brexit et la montée du protectionnisme aux États-Unis. Peut-on se lancer tous en même temps dans cette stratégie ? Et une telle stratégie est-elle soutenable à terme ? Je ne le pense pas. Je pense qu'il nous faut aller vers une croissance économique plus équilibrée en zone euro, et que si la France doit sans doute faire un effort de maîtrise de ses finances publiques accru, cela suppose aussi un rééquilibrage entre les pays dont la balance courante est excédentaire et les autres.

Ceci m'amène à la question qui m'a été posée sur la dépense publique : faut-il aller plus loin dans sa réduction ? Il n'y a pas, à mon sens, de réponse univoque. Nos dépenses publiques dépassent celles de nos voisins européens d'environ 9 points de PIB, dont 5 points viennent du modèle social, essentiellement les retraites, le reste étant lié, pour un point, au logement, et pour un autre point aux dépenses militaires. Ce qui veut dire que si l'on veut revenir dans la moyenne – à supposer que cela se justifie – il va falloir réviser notre modèle social. Car pour ce qui concerne les dépenses de l'État, nous sommes dans la moyenne, et les dépenses, sur ce versant, tendent plutôt, depuis dix ans, à se réduire. En revanche, nos dépenses sociales sont plus hautes qu'ailleurs, si l'on met à part le modèle scandinave, et elles sont en progression.

Est-il souhaitable de revenir sur notre modèle social ? Il faut considérer les choses dans le temps long. C'est d'ailleurs ce que fait la Commission européenne dans son *Annual Ageing Report*, où elle considère les évolutions à soixante ans. Tout risqué que soit l'exercice, il reste que la Commission y indique que les réformes des retraites en France ont été menées mais mettent du temps à porter leurs fruits. Sa dernière projection indique ainsi qu'à l'horizon 2060, le poids des retraites passera en France de 15 points de PIB à 12 points, tandis que l'Allemagne passera, sur la même période, de 10 points de PIB à plus de 12 points.

Ceci pour dire qu'une réforme des retraites ne modifie pas la donne en un an ou deux, et que s'il faudra sans doute ajuster, en fonction de la conjoncture, on ne saurait considérer que rien n'a été fait.

J'en viens au chômage structurel, dont j'observe que les grandes organisations internationales, et la Banque de France, l'évaluent systématiquement au même niveau que le chômage observé. Comme si nous étions toujours en chômage structurel. C'est un problème, car un tel verdict emporte avec lui une préconisation toujours identique : pour lutter contre le chômage structurel, il faut mener des réformes structurelles, et rien d'autre. Le chômage structurel évalué par la Banque de France en 1998 se situait à 10,5 %. En 2003, il se situait à 8,5 %. Comment expliquer une révision de deux points, alors qu'il n'y a pas eu de réforme structurelle, hormis les 35 heures ? Sauf à penser que les 35 heures auraient réduit le chômage structurel de deux points ? Dans un article publié avec Xavier Timbeau, nous estimons qu'il y a là un biais, et qu'une évaluation du chômage structurel aux alentours de 7 % n'est pas farfelue. Nous étions d'ailleurs à 6,8 % avant la crise économique, sans tension inflationniste. Je crois donc que nous ne sommes pas, aujourd'hui, en chômage structurel, ce qui ne veut pas dire, pour autant, qu'il ne faille pas engager de réformes structurelles. Si l'on veut arriver un jour à 5 %, c'est à dire au plein emploi, cela suppose bel et bien une baisse de deux points.

Quelle est la meilleure réforme structurelle ? Parmi les options, on trouve bien sûr la réduction du coût du travail, mais la meilleure réponse passe, à mon sens, par la formation. Ce n'est pas moi qui le dis, ce sont les chefs d'entreprise. Interrogés par l'Insee sur ce que sont, pour eux, les freins à l'embauche, ils ne mentionnent ni le code du travail, ni le coût du travail, mais l'incertitude sur l'activité, au premier chef, et les compétences, au second. Des politiques mieux coordonnées en zone euro seraient de nature à lever une bonne part de

l'incertitude. Quant à la question des compétences, même s'il ne faut pas confondre difficulté de recrutement et impossibilité de recrutement – la création d'emploi, comme l'attestent les chiffres qui viennent d'être publiés, est plus dynamique que jamais, et l'on sait que plus on crée d'emploi, plus il est difficile de trouver les compétences –, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle reste un problème, qui tient à mon sens, pour bonne part, au fait que 150 000 jeunes sortent chaque année sans diplôme du système scolaire. Pour eux, quelle que soit la croissance, la probabilité d'être au chômage est extrêmement élevée. La meilleure politique, pour réduire le chômage structurel, est de prendre le mal à sa racine. Certaines études du Collège de France font froid dans le dos : on y lit que l'on sait déceler, à 80 %, à la fin du cours préparatoire, qui seront les futurs « décrocheurs ». Cela appelle une politique de la petite enfance beaucoup plus dynamique, qu'elle passe par un effort accru sur la dépense ou par une meilleure répartition. Il faudra du temps pour voir sortir les fruits d'une telle politique, mais elle est, à mon sens, indispensable.

Pour réduire le chômage structurel, il est une deuxième politique indispensable à mener, c'est celle du logement. Des études de l'OFCE ont mesuré l'impact du mal-logement sur la réussite scolaire, l'intégration sur le marché du travail, les maladies chroniques. Ne pas parvenir à éradiquer ce phénomène du mal-logement, dans un pays comme le nôtre, est un échec. Une politique du logement plus efficace aiderait à résoudre le problème d'appariement sur le marché du travail, qui tient au manque de mobilité de la main d'œuvre, étroitement liée à la politique du logement.

Tels sont les éléments de réponse que je voulais vous apporter.

M. Vincent Éblé, président de la commission des finances. – Merci de la précision de ces réponses et de la clarté de votre propos. Votre audition me conforte dans mon choix de vous nommer au Haut Conseil des finances publiques.

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 30.

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Nomination d'un rapporteur

M. Albéric de Montgolfier est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 292 (2017-2018) ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur - Audition

M. Vincent Éblé, président. – La commission des finances du Sénat est saisie du projet de loi de ratification de l'ordonnance du 9 août 2017 portant transposition de la directive du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (DSP 2). La première directive sur les services de paiement, adoptée en 2007, avait mis fin au monopole bancaire dans les services de paiement. L'essor des nouvelles technologies a depuis lors favorisé l'émergence de nouveaux acteurs, tant pour l'initiation de paiement que pour l'information sur les comptes, qui n'étaient pas couverts par le droit de l'Union européenne. La DSP 2 s'attache donc à actualiser le cadre applicable en la matière, en se limitant néanmoins aux seuls moyens et comptes de paiement. Les comptes d'épargne et de crédit ainsi que l'assurance n'entrent donc pas dans le champ du texte.

À la suite d'une habilitation votée par le Parlement dans la loi dite « Sapin 2 », le Gouvernement a procédé à la transposition de cette directive par ordonnance. La plupart des dispositions de la directive devraient entrer en vigueur le 13 janvier dernier. L'application de certains articles n'interviendra toutefois pas avant août 2019 car ils nécessitent la publication de normes techniques de réglementation par la Commission européenne.

Compte tenu de l'essor rapide de ces nouveaux services, des opportunités et questions qu'ils soulèvent, nous avons souhaité échanger avec les différents acteurs. Nous avons le plaisir de recevoir M. Jérôme Reboul, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général à la direction générale du Trésor ; M. Jean-Claude Huysen, directeur des agréments, des autorisations et de la réglementation à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ; M. Joan Burkovic, fondateur de Bankin' et porte-parole du groupement des agrégateurs bancaires *European AIS* et Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française.

Je vous rappelle que cette réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat. Pour garder un caractère interactif à nos échanges, je vais donner la parole à nos intervenants pour de brèves interventions afin de laisser ensuite le débat s'installer.

Pour commencer, je donne la parole au représentant de la direction générale du Trésor, M. Jérôme Reboul, qui va revenir sur les principales évolutions prévues par la DSP 2 par rapport à la première directive de 2007 et préciser les options retenues dans l'ordonnance de transposition du 9 août 2017.

M. Jérôme Reboul. – Le Gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale deux évolutions sur le texte de l'ordonnance. Il s'agit, d'une part, du *cashback*, et d'autre part, d'une entrée en vigueur anticipée de l'obligation de recourir aux interfaces dédiées, aussi appelées API (pour *application programming interface*) pour se connecter aux comptes de paiement.

La directive DSP 2 actualise la directive dite DSP, laquelle avait pour objectif de créer une nouvelle catégorie d'entités bénéficiant d'un régime de régulation allégé par rapport aux établissements de crédits. Ce texte actualise également la directive dite « monnaie électronique », négociée en 2009, qui répondait à la même logique : permettre l'entrée de

nouveaux acteurs, bénéficiant d'une réglementation allégée par rapport au régime bancaire traditionnel, afin de stimuler la concurrence ; mieux servir les consommateurs et mieux les protéger.

La directive DSP2, en mettant à jour les problématiques de supervision de la régulation des prestataires de services de paiement, s'inscrit pleinement dans cette double logique de facilitation de la concurrence et de protection des consommateurs. À titre d'exemple, elle permet de mettre en place des mesures de proportionnalité pour les acteurs réalisant de petits volumes de transaction. Elle permet également de diminuer les seuils de franchise qui s'appliquent aux consommateurs subissant un préjudice.

Je souhaite insister sur trois aspects. Tout d'abord, cette directive traduit la reconnaissance par la réglementation européenne de nouveaux acteurs – les agrégateurs et les initiateurs de paiements. Ces acteurs se sont beaucoup développés ces dernières années, et la directive met en place un cadre de régulation complet, qui comprend un régime d'agrément.

Ensuite, elle instaure un régime de responsabilité. La directive reconnaît la légitimité du *business model* de ces nouveaux acteurs. La France souhaite transposer très rapidement ce texte, afin de pouvoir se positionner comme un des points d'entrée sur le territoire européen pour ces derniers. Nous souhaitons ainsi devenir un pôle de développement. D'ailleurs, nous sommes le premier pays d'Europe à avoir donné un agrément à un agrégateur. Enfin, elle vise à renforcer la protection des consommateurs et à lutter contre le risque d'asymétrie réglementaire : en effet, ces acteurs pourraient choisir d'être agréés dans un pays qui serait moins-disant en termes de sécurité. La directive DSP 2 offre à cet égard la possibilité de mettre en œuvre un certain nombre de mesures de sauvegarde. En particulier, elle permet à une autorité de supervision d'un pays, qui constaterait l'agissement d'un acteur en libre prestation de services dans des conditions non conformes aux dispositions de la directive, de se tourner vers l'autorité de supervision du pays où cet acteur a été agréé et lui demander de résoudre les difficultés qui résulteraient du comportement douteux de l'entité agréée. En outre, le superviseur peut prendre des mesures conservatoires temporaires, allant jusqu'à la suspension du service, si un acteur agréé dans un autre pays agissait dans des conditions qui ne seraient pas conformes à l'intérêt des consommateurs. On est donc bien en présence d'une logique de meilleure protection du consommateur européen contre un risque d'arbitrage réglementaire dont tireraient profit des acteurs ayant une reconnaissance européenne grâce au passeport européen.

Enfin, la directive DSP 2 élève les standards de sécurité pour les transactions. Est ainsi prévue une obligation d'une authentification forte pour les paiements en ligne. Vous avez sans doute déjà expérimenté cette technologie, utilisée par la plupart des banques et demandant d'indiquer un code reçu par SMS pour valider un paiement en ligne. Cela permet d'ajouter une sécurité supplémentaire, afin de se prémunir de la fraude. La directive DSP 2 va harmoniser ce niveau de protection et étendre le recours à cette technologie en définissant des standards techniques.

Cette directive apporte ainsi un équilibre entre une volonté de reconnaître de nouveaux acteurs, et en même temps un souhait de protéger les consommateurs contre les risques de fraudes ou de concurrence réglementaire. Aussi, les autorités françaises considèrent que cette directive constitue un pas dans la bonne direction. Nous avons d'ailleurs été le premier pays européen à avoir achevé sa transposition, illustrant le désir de la France d'être le pays d'accueil naturel de ces nouveaux acteurs.

Le Gouvernement a souhaité à l'occasion de l'examen de la loi de ratification présenter deux amendements. Le premier porte sur le *cashback*, soit la capacité pour un consommateur venant acheter un bien de pouvoir obtenir, au moment où il fait son achat, des espèces. C'est ainsi un nouveau mode de mise à disposition de l'argent liquide. Historiquement le *cashback* est interdit en France, par l'effet d'une disposition juridique assimilant ce procédé à un service de paiement, le réservant ainsi aux établissements de crédit. La directive prévoit expressément que le *cashback* n'est pas un service de paiement. On se retrouve dès lors dans une situation où les acteurs souhaitant développer ce type de service ont besoin d'un cadre réglementaire. Aussi, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement permettant de reconnaître la possibilité aux commerçants de pratiquer le *cashback*, sous des réserves qui seront précisées par voie réglementaire. Il s'agit notamment de la mise en place d'un seuil, afin d'éviter qu'il puisse permettre des échanges d'espèces totalement disproportionnés par rapport aux transactions réelles intervenant en même temps que la mise à disposition de l'argent liquide. Dans la plupart de nos pays voisins, comme en Allemagne ou en Grande-Bretagne, vous pouvez aller par exemple dans une station-service et obtenir un certain montant d'argent en liquide. Cela apporte un vrai service aux consommateurs, notamment dans un contexte d'évolution du réseau des établissements de crédits. Ainsi, à moyen terme, le nombre de distributeurs de billets, ou de points de contact avec une banque, va fortement diminuer. Nous souhaitons répondre à cette problématique dans des conditions sécurisées. La France prendra ainsi des mesures d'encadrement spécifiques.

La ratification du projet de directive est également l'occasion de proposer un amendement, visant à anticiper la mise en place de normes techniques réglementaires. La directive, en reconnaissant l'activité des agrégateurs et initiateurs de paiement, a prévu une obligation pour ces derniers d'utiliser des interfaces informatiques sécurisées. Aujourd'hui, ils fonctionnent essentiellement par le biais de la même interface que les consommateurs « classiques ». En réalité, ils doivent se faire passer pour vous vis-à-vis de votre banque, en utilisant vos identifiants et mots de passe bancaires. Afin de sécuriser la relation entre le consommateur, la banque et le tiers agrégateur, la directive prévoit une authentification obligatoire de l'agrégateur ou de l'initiateur de paiement. Elle prévoit également que l'accès au compte de paiement devra se faire à travers une interface plus sécurisée que l'interface client. Les agrégateurs et initiateurs de paiement devront ainsi avoir recours à la technologie dite de l'API. Il était initialement prévu que les dispositions de la directive relatives à l'accès au compte de paiement et celles sur la responsabilité des nouveaux acteurs entrent en vigueur en même temps que l'obligation d'accéder aux comptes dans des conditions informatiques sécurisées. Toutefois, la Commission européenne a pris beaucoup de retard dans l'élaboration de la norme technique réglementaire devant préciser le fonctionnement de ces API. Aussi, le texte de la directive prévoit une entrée en vigueur de ces dernières seulement à l'été 2019. C'est la raison pour laquelle la France a souhaité que les dispositifs relatifs à la sécurité entrent en vigueur le plus tôt possible. Il y a en effet un enjeu de sécurité majeur, rappelé par l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) en matière de sécurité des données. Aussi, le Gouvernement a souhaité anticiper la mise en œuvre de ces normes réglementaires, dès lors que nous aurons la certitude que les interfaces dédiées seront opérationnelles. Cette disposition est parfaitement conforme au droit européen.

Enfin, il y a aujourd'hui des débats sur une extension possible du champ de la directive, pour permettre aux agrégateurs et initiateurs de paiement d'avoir accès à d'autres types de comptes. Le Gouvernement a choisi d'adopter une position prudente sur ce sujet. Nous pensons qu'une anticipation unilatérale par la France de telles dispositions poserait de vraies questions en termes de concurrence et de sécurité.

M. Vincent Éblé, président. – Je donne maintenant la parole à M. Jean-Claude Huysen, représentant de l'ACPR, afin de présenter les nouvelles modalités d'agrément et d'enregistrement prévues par la directive, ainsi que les règles applicables aux services fournis hors des comptes de paiement, non couverts par la directive.

M. Jean-Claude Huysen. – Pour l'ACPR, la directive DSP 2 complète la première directive dans trois domaines essentiels. Tout d'abord, elle renforce l'harmonisation de la réglementation. Ensuite, elle permet de définir de nouveaux services de paiement ainsi que de nouveaux types d'acteurs. Enfin, elle renforce la sécurité.

En ce qui concerne l'harmonisation, plusieurs mesures nous paraissent utiles et bienvenues. Ainsi, la nouvelle directive a une conception plus restrictive des règles d'exclusion et d'exemption. En effet, jusqu'à présent, grâce à ces exclusions, des acteurs pouvaient offrir des services de paiement tout en étant en dehors du champ de la directive. La directive DSP 2 apporte à cet égard des clarifications utiles de la notion d'agent commercial. En effet, les places de marché sont des acteurs très importants pour le commerce en ligne, par lesquelles transitent des sommes significatives. Désormais, ces places de marché seront intégrées dans le champ des dispositions de la directive.

Est également clarifiée la définition en matière d'exemption de la notion de réseaux limités, ce qui permettra de mettre fin à des interprétations divergentes entre pays. La directive permet ainsi de restreindre le champ de ces exceptions, en précisant par exemple, qu'il n'est plus possible d'obtenir plus d'une exemption par type de réseau limité. Au-delà, un agrément sera nécessaire. Il ne sera plus non plus possible d'acquérir un éventail illimité de biens et services au sein d'un réseau limité. Enfin, il y a eu une clarification des exemptions pour les opérateurs de télécommunication, mais cela a déjà été transposé par anticipation en France.

Un rôle important est confié à l'Autorité bancaire européenne (ABE), qui se voit confier de nouvelles responsabilités dans quatre domaines. Un registre européen va être mis en place : il permettra à tous les consommateurs européens de savoir quels prestataires ont obtenu une autorisation. Ce registre ne sera toutefois effectif qu'à la fin de l'année prochaine. D'ici là, l'ACPR publiera sur son site internet un registre regroupant non seulement les établissements et prestataires agréés en France, mais également tous ceux qui ont déclaré exercer en France par l'intermédiaire du passeport européen. Ainsi, le consommateur français sera informé des prestataires habilités à intervenir. Par ailleurs, l'Autorité bancaire européenne se voit confier une responsabilité nouvelle en matière de médiation, afin de régler les différends entre les autorités compétentes nationales, lors d'interprétations différentes.

La Banque centrale européenne (BCE) doit également prendre onze textes d'application. Cinq ont déjà été adoptés.

En ce qui concerne la mise en place de ces nouveaux services, il est important de souligner, du point de vue de la délivrance de l'agrément, que ces services ne conduisent jamais les intermédiaires à entrer en possession des fonds. C'est la raison pour laquelle la directive DSP 2 prévoit un cadre d'autorisation et de supervision proportionné aux risques que font courir ces acteurs au système financier. Ainsi, les initiateurs, qui peuvent intervenir directement sur les comptes pour initier des paiements, sont soumis à un régime d'agrément, correspondant à celui des établissements de paiement. Au contraire, les prestataires qui ne font que de l'agrégation sont soumis à un simple régime d'enregistrement. De même, les initiateurs de paiement doivent disposer d'un capital minimal de 50 000 euros tandis que les

prestataires d'agrégation ne sont pas soumis à cette contrainte. Dans tous les cas, un renforcement de la sécurité est prévu, puisque l'ensemble de ces prestataires devront désormais disposer d'une assurance civile professionnelle, apportant une garantie équivalente et couvrant l'ensemble des territoires sur lesquels ils exercent leurs services. Le montant minimum de cette dernière est fixé par une orientation de la BCE, et a été transposé en France par un arrêté. Ce dernier précise d'ailleurs que ces services et prestataires bénéficieront du passeport européen.

La directive est entrée en vigueur le 13 janvier 2018. A ce jour l'ACPR a reçu une quinzaine de dossiers, et a délivré deux agréments.

Enfin, en ce qui concerne le renforcement de la sécurité, trois points me paraissent essentiels. Tout d'abord, l'authentification forte va être généralisée. En outre, de nouvelles règles de communication entre les prestataires de services de paiement (PSP) vont être mises en place, avec l'introduction des API. Enfin, des règles de partage des responsabilités entre les différents prestataires de services de paiements vont être instaurées, en cas de mauvaise exécution des services de paiements. Il y a donc bien une volonté de renforcer la protection du consommateur. Le prestataire de services de paiements gestionnaire du compte aura obligation de rembourser, à charge pour lui ensuite de se retourner vers l'autre prestataire qui n'a pas correctement exécuté le service de paiement.

M. Vincent Éblé, président. – Je cède maintenant la parole à M. Joan Burkovic, fondateur de Bankin', premier prestataire agréé par l'ACPR et porte-parole du groupement des agrégateurs bancaires européens *European AIS*, pour nous exposer les principaux enjeux soulevés par la mise en œuvre des règles de la directive et la finalisation des normes techniques réglementaires.

M. Joan Burkovic. – J'interviendrai également au nom de France Fintech, dont je suis l'un des représentants. Je souhaite revenir rapidement sur la genèse de cette directive. Elle est venue d'Allemagne. En effet, les Allemands utilisent très peu la carte bancaire, et beaucoup plus les espèces. Dès lors, l'achat sur internet est compliqué. Une *start-up* allemande a ainsi développé un outil pour payer sur internet avec un ordre de virement et une synchronisation utilisant les mêmes identifiants bancaires. Cette innovation a bousculé le secteur bancaire, puisque cette *start-up* faisait des virements bancaires depuis l'interface de la banque. Les banques ont entrepris des actions en justice, et ce sujet est remonté jusqu'à la Commission européenne. Cette dernière, au lieu de l'interdire, a voulu promouvoir cette innovation, tout en garantissant parallèlement la sécurité de ce nouveau service.

En 2011, en France, Bankin' était l'une des rares entreprises à proposer une consultation des comptes bancaires à partir d'un smartphone. Or, aujourd'hui, un peu plus de cinq millions de Français utilisent un service d'information sur leurs comptes. Pour les particuliers, il s'agit principalement d'une interface de gestion de leur argent. Toutefois, il y a beaucoup d'autres usages, notamment lorsque des entreprises ont besoin de récupérer les informations bancaires de leurs clients. C'est le cas notamment des comptables. Grâce à nos logiciels, la donnée arrive en temps réel dans un logiciel comptable, sans risque d'erreur et de fraude. De même, c'est une demande récurrente des acteurs du crédit. Grâce à ce système, on peut synchroniser les comptes, la donnée arrive instantanément dans le système bancaire et l'évaluation de la capacité d'endettement se fait immédiatement, sans risque d'erreur ou de fraude. Cela permet de répondre rapidement à la demande de crédit, et d'ouvrir l'accès au crédit à des personnes qui jusque-là en étaient privées. Enfin, notre technologie permet de

faciliter la lutte contre le blanchiment, la fraude et le financement du terrorisme, en allant vérifier les informations directement sur les comptes.

Face à cette situation, la Commission européenne a profité des négociations autour de la directive DSP 2 sur les services de paiement pour y inclure les services d'information sur les comptes, même s'il ne s'agit pas tout à fait du même périmètre. C'est la raison pour laquelle nous nous retrouvons dans une situation où la directive ne concerne que les comptes de paiement, alors que 80 % des comptes connectés par les services d'information ne sont pas des comptes de paiement. Il s'agit de comptes d'épargne et de crédits. C'est logique, car lorsque l'on gère son argent, on gère l'ensemble de ses finances, et grâce à l'interface bancaire on souhaite consulter à la fois son compte courant, mais aussi son livret A, son assurance-vie et son crédit. D'ailleurs, lorsque les acteurs du crédit veulent évaluer la situation financière d'une personne demandant un crédit, ils ne regardent pas seulement les comptes de paiement, mais aussi le taux d'endettement et l'épargne.

On a en France la chance d'avoir des pépites françaises, des acteurs qui se font d'ailleurs racheter par le secteur bancaire, ou qui sont même créés directement par des banques en interne.

Les premiers utilisateurs de cette technologie sont les banques. Puis, viennent les comptables, les acteurs du crédit, les conseillers financiers, les banques privées, les acteurs du paiement et les consommateurs. Notre société propose d'ailleurs à nos clients de les mettre en relation avec un fournisseur de services financiers, par exemple pour renégocier leurs crédits. Si notre utilisateur réalise cette opération avec le courtier, nous sommes alors rémunérés en tant qu'apporteur d'affaires.

L'un des sujets clés est l'ouverture des données des comptes d'épargne et de crédit. Il s'agit d'une transformation mondiale et inévitable. Le monde est en train de se digitaliser. La directive DSP 2, en négociation depuis sept ans, pourrait être l'occasion de montrer l'exemple au monde ; sauf que le monde entier se rend compte que la directive a oublié 80 % des comptes. D'ailleurs, dans son esprit, la directive DSP 2 ne se limite pas uniquement au paiement. En effet, le considérant n° 28 précise que la directive doit permettre à l'utilisateur d'avoir une vue d'ensemble sur sa situation financière.

Je souhaite revenir rapidement sur la question des normes techniques. Pour les opérateurs de la *fintech*, la sécurité est un enjeu essentiel : sans sécurité, il n'y a pas de confiance, et sans confiance pas d'utilisateur. La directive DSP 2 indique que deux technologies peuvent être utilisées : l'accès direct ou les interfaces dédiées (API). Les deux technologies sont donc officialisées. D'ailleurs, aujourd'hui, seul l'accès direct est utilisé, puisque les API n'existent pas encore. Il n'y a aucune preuve – et les experts se sont penchés sur cette question – que l'accès direct soit moins sécurisé que les API. Nous sommes pour le développement des API, car il s'agit de la manière la plus stable de communiquer entre serveurs, à la condition que ces interfaces présentent les mêmes performances en termes d'accès aux données bancaires que l'accès direct. Je précise également que les différences de technologies entre accès direct et API n'ont rien à voir avec les questions de stockage d'identifiants bancaires. D'ailleurs, la directive encadre les acteurs manipulant les identifiants bancaires. C'est une obligation : on ne pourrait pas se connecter au compte du client si l'on n'avait pas accès à ces informations. Le texte est très clair, nous devons être agréés. Les acteurs, parce qu'ils manipulent des données sensibles, doivent être contrôlés. Et, en parallèle, la sécurité est renforcée, en généralisant l'authentification forte. Les acteurs de la *fintech* ont proposé d'amender l'ordonnance, afin d'y inclure l'ensemble des comptes connectés qui ne

sont pas des comptes de paiement. Aujourd'hui, il est illogique de ne pas les inclure dans les chaînes de responsabilités. Des acteurs non agréés pourront avoir accès à ces informations, et en cas de problème sur les comptes de crédits et d'épargne, il n'y a aucune garantie réglementaire. Ce ne sont pas les assurances qui couvriront ce risque, mais directement le citoyen. En refusant d'inclure ces comptes, on nie aujourd'hui une réalité. Nous proposons ainsi une authentification systématique. Aujourd'hui, des acteurs peuvent se connecter de manière anonyme, sans que l'on sache s'ils sont agréés ou non.

Nous sommes également surpris par l'amendement visant à aller plus vite sur l'instauration de l'interface dédiée, alors qu'au niveau européen, tout un système se met en place afin de contrôler que les API répondront aux mêmes performances que l'accès direct. D'ailleurs, ces interfaces devront être testées par les acteurs du marché pendant une durée de six mois et validées par un comité, afin d'éviter d'imposer des API qui ne permettraient plus aux acteurs du marché d'avoir accès aux données dans les mêmes conditions. Nous avons proposé aux acteurs bancaires de participer à l'évaluation des API. On nous a fermé la porte. Si le protocole des API doit nous être imposé, nous souhaitons participer à son élaboration.

M. Vincent Éblé, président. – Je donne la parole à Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), afin de présenter comment les établissements bancaires se préparent à l'application des règles issues de la directive.

Mme Anne-Marie Barbat-Layani. – La directive DSP 2 porte sur le marché intérieur des paiements. L'objectif de la Commission européenne est de développer le marché intérieur des paiements, pas celui de l'épargne. Nous ne sommes donc pas dans le même domaine. Les raisons qui ont poussé la Commission européenne à proposer ce texte sont doubles. Cette directive ouvre le marché des paiements à un certain nombre de nouveaux acteurs, ce à quoi la profession bancaire n'est pas opposée. En outre, et c'est la raison pour laquelle nous sommes favorables à ce texte, dans le domaine des paiements, elle permet de renforcer la sécurité. Des activités s'étaient en effet développées en marge de la réglementation et utilisaient les identifiants et codes d'accès des clients pour accéder à leurs comptes. Or, cela ne correspondait pas à nos obligations contractuelles. Et, jusqu'à présent, ce problème de sécurité n'avait pas été traité.

Toutefois, les dispositifs de sécurisation rencontrent une certaine limite, venant du fait que les considérations de sécurité ont été introduites de manière tardive dans une directive centrée au départ sur la concurrence. Pour nous, une malfaçon évidente est le fait que les considérations de sécurité n'entreront en vigueur qu'à l'été 2019, alors que les autres dispositions de la directive sont déjà en vigueur. Nous sommes ainsi dans une situation où la directive ouvre, sans que la banque ne puisse s'y opposer, l'accès à des tiers aux comptes de paiement des clients que nous sommes censés protéger. Mais nous n'avons aucune possibilité de vérifier la qualité des opérateurs qui interviennent. Aussi, nous saluons l'initiative du Gouvernement, qui consiste à permettre l'entrée en vigueur des interfaces sécurisées au plus tôt, dès qu'elles auront été développées. D'ailleurs, le secteur bancaire est seul responsable du développement des interfaces de sécurité qui permettront à des tiers d'accéder aux comptes de nos clients. Nous sommes ainsi en charge de développer ces infrastructures. Nous le faisons bien volontiers compte tenu des risques majeurs en termes de cybersécurité.

Il y a, en outre, à nos yeux, un enjeu de responsabilité, puisque les tiers de paiement interviennent sur le compte de nos clients. S'il y a un problème – une fraude, ou un piratage de leur système, entraînant une fraude sur les comptes de nos clients –, c'est la

banque qui doit rembourser le client. Il lui revient ensuite de se retourner vers les opérateurs et de demander des remboursements pour les opérations frauduleuses ou erronées. Le texte a prévu des obligations d'agrément et d'assurance. Je signale que ces obligations d'assurance, par nature, ne pourront être vérifiées par le régulateur que pour les activités réglementées, c'est-à-dire celles portant sur les comptes de paiement. Bien évidemment, si on devait envisager toute extension du régime en vigueur pour les paiements à l'épargne ou au crédit, la question des assurances devrait être reposée, et il reviendrait aux opérateurs d'être agréés à nouveau pour de nouveaux types d'opération. Nous avons critiqué ce régime de responsabilité, car il nous met en risque de devoir payer pour le compte d'autrui, puis de devoir se retourner vers les opérateurs fautifs. De ce point de vue, il est plutôt sécurisant d'avoir un régime d'agrément. Nous nous interrogeons toutefois sur la façon de procéder, le cas échéant, si les opérateurs fautifs n'étaient pas établis en France et agréés dans un autre pays. Le dispositif est alors très compliqué.

En ce qui concerne les API, le secteur bancaire a demandé à une société, qui est gestionnaire d'infrastructures de paiement, de développer des spécifications techniques, pour que les banques puissent, sur ces bases, développer les interfaces sécurisées. Cette entreprise s'est tournée vers l'ensemble des opérateurs. Personne n'a ainsi été exclu des réflexions. La concertation sur les spécifications à mettre en place avance. La France est aujourd'hui dans une situation pionnière, puisque nous sommes la seule communauté bancaire à être quasiment en situation de développer les API. Nous espérons que ces interfaces pourront être mises en place d'ici la fin 2018. On pourrait ainsi gagner quelques mois en termes de sécurité par rapport aux dispositions de la directive, grâce à l'amendement gouvernemental.

Je souhaite, enfin, revenir sur l'extension du champ de la directive aux comptes d'épargne. Pour moi, il serait très étonnant que l'intégration des comptes d'épargne se fasse au stade de la transposition d'une directive portant clairement sur le marché intérieur des paiements. Si on souhaite intégrer ces comptes, le seul lieu de discussion possible pour le faire est le niveau européen. C'est d'ailleurs la position de la Commission européenne qui m'a confirmé récemment qu'effectivement le texte de la directive DSP2 portait sur les paiements et non sur les comptes d'épargne. La situation de ces derniers est très complexe, puisque les activités dont il est question ne sont pas réglementées. En tant que représentants du secteur bancaire, il ne nous appartient pas de nous prononcer sur des activités non réglementées. Enfin, je souhaite rapidement évoquer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le dernier rapport de *Tracfin* est intéressant à cet égard car il rappelle que les nouveaux acteurs consacrés par la directive DSP 2 n'ont pas la même culture contre le risque de blanchiment que les établissements bancaires. Le rapport pose également un certain nombre de questions sur la supervision de ces nouveaux acteurs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur le champ d'application de la directive, la proposition de la France est une transposition *a minima*, réservée aux seuls moyens de paiement. Il me semble que d'autres pays, comme le Royaume-Uni, sont allés plus loin et ont étendu en partie l'application de la directive aux comptes d'épargne. Aujourd'hui, la porosité entre l'épargne et le paiement est assez grande. Ce qui intéresse le consommateur, lorsqu'il consulte ses comptes sur son *smartphone*, c'est de pouvoir consulter ses comptes, effectuer des paiements, mais aussi recourir à son épargne, son assurance-vie.

Ma deuxième question porte sur la possibilité de retirer de l'argent liquide. Le seuil réglementaire retenu doit-il être celui du seuil applicable pour les paiements en espèces, à savoir 1 000 euros ? Est-ce plus élevé ? Moins élevé ? En France, cette possibilité a certes

pour l'instant un intérêt limité en raison du réseau de distributeurs, mais dans l'avenir, elle pourrait être intéressante.

Enfin, en ce qui concerne l'agrément, nous avons vu dans d'autres secteurs, qu'un certain nombre de sociétés se sont installées dans d'autres pays européens, comme Chypre. Les critères d'agrément seront-ils les mêmes ? Vous nous avez indiqué que l'ACPR mettrait à disposition sur son site internet la liste des opérateurs agréés. Toutefois, je ne pense pas que tous les consommateurs aient le réflexe de vérifier sur le site de l'ACPR si le prestataire dispose d'un agrément. Nous avons la même problématique aujourd'hui avec certains investissements risqués : les fiches de synthèse sont disponibles sur le site de l'Autorité des marchés financiers (AMF), mais peu de personnes les consultent. Avez-vous prévu des moyens de lutte contre la propagation de sites non agréés ? Le Parlement avait été à l'origine d'une interdiction de publicité pour des produits de placements « exotiques » présentant un risque majeur. Avez-vous prévu des mesures de poursuite à l'égard de sites qui proposeraient demain des services de paiement sans agrément ?

Si demain un grand nombre de consommateurs ayant recours à un agrégateur de paiement et décidant de faire des transferts vers des comptes d'épargne, sont victimes d'une fraude massive, quelle est la responsabilité de chacun ? L'opérateur peut très rapidement se retrouver en difficulté, sa capitalisation ne lui permettant pas forcément de rembourser les consommateurs. On voit aujourd'hui des problèmes réguliers de fraude sur les GAFA.

En ce qui concerne l'épargne, j'ai compris que nous étions dans une zone grise, non prévue par la directive, mais qui n'est pas interdite. Que pensez-vous de la proposition de rendre obligatoire la souscription d'une assurance pour les services non régulés ?

Enfin, les banques se plaignent du coût des chèques. Elles ont tout intérêt à inciter le consommateur à utiliser les virements électroniques. Or, un frein aux virements lorsqu'ils sont initiés sur internet, est que l'on ne peut pas faire de paiement le samedi ou le dimanche. De même, pour que le virement arrive le lendemain sur le compte du créateur, il faut que le débiteur fasse son virement avant midi. Si les banques n'évoluent pas, les consommateurs vont se tourner vers des modes alternatifs de paiement. Est-ce un problème de compensation ?

M. Jérôme Reboul. – Le seuil concernant le *cashback* n'a pas encore été fixé. Il ne sera en aucun cas analogue à celui du paiement maximal en espèce. La fixation du seuil doit permettre de réduire deux types de risque : le blanchiment et la fraude, parce que cela permet aux commerçants de manipuler des espèces qui n'ont pas de lien avec l'évolution de leurs stocks ; le risque lié à la qualité de la circulation fiduciaire. Concrètement, il faut éviter de mettre en circulation, par ce biais, des billets falsifiés. L'objectif est ainsi de fixer un seuil préservant un bon arbitrage entre l'intérêt de service pour le client et la prévention des risques. Le seuil doit être suffisamment bas pour écarter la remise de grosses coupures, qui sont les plus vulnérables au risque de fraude. Une concertation doit avoir lieu. A titre indicatif, le montant moyen de retrait dans les distributeurs automatiques est de 80 euros. Les Allemands autorisent le *cashback* jusqu'à 150 euros.

En ce qui concerne la sécurité, il y a deux questions distinctes. Y a-t-il une obligation de donner l'accès à des tiers pour les établissements teneurs de compte ? S'il y a une obligation d'accès, cela implique nécessairement de clarifier le régime de responsabilité et de prévoir une forme d'assurance. Les obligations d'assurance professionnelle vont en général avec l'existence d'un agrément. Or, actuellement, la France ne souhaite pas aller de manière trop rapide vers une extension de la procédure aux comptes d'épargne et de crédits,

car les problèmes de sécurité se posent de manière assez différente. Les montants sont potentiellement beaucoup plus élevés. En outre, il s'agit d'un univers dans lequel les conséquences en termes concurrentiel sont beaucoup plus compliquées à appréhender. Pour les comptes de paiement, l'accès est une obligation imposée unilatéralement aux établissements de crédit. Étendre cette obligation à d'autres comptes ferait peser sur les banques une charge indue. On serait, en tous cas, manifestement dans une surtransposition de la directive. Le Gouvernement estime aujourd'hui ne pas disposer des éléments lui permettant de trancher. En outre, il est manifeste que ce sujet doit être traité au niveau européen.

Je n'ai pas l'impression que nos partenaires européens aient l'intention de se précipiter vers une ouverture plus large du champ de la directive. Ils ont la même réflexion que nous.

M. Jean-Claude Huyssen. – Nous nous assurons que les acteurs disposent d'une assurance telle que prévue par les textes. Ces derniers sont harmonisés au niveau européen, car il y a une orientation de la BCE. Nous vérifions que le montant de l'assurance contractée correspond bien au minimum prévu par les textes, qui doit permettre de couvrir à la fois le profil de risque de l'établissement, l'éventail de son activité et son type d'activité. Un certain nombre de critères sont ainsi pris en compte, en particulier le nombre d'incidents constatés par le passé ayant donné lieu à indemnisation, le nombre de comptes, ou encore si le prestataire a une activité hybride. Dans ce cas, le montant minimal de l'assurance est rehaussé de 50 000 euros. Cette assurance ne concerne que les comptes de paiement. Cela n'interdit pas les établissements de souscrire d'autres assurances.

Dans le cadre d'un marché unique, en cas de problème avec un acteur agréé, le principe de la responsabilité du pays d'origine s'applique. Dès lors que l'on est agréé, on peut exercer, dans n'importe quel autre pays de l'Union européenne. La directive DSP 2 intègre un dispositif de sécurité : si l'ACPR constate qu'il y a une grave atteinte aux intérêts des utilisateurs des services de paiement, elle pourra prendre des mesures conservatoires pour interrompre temporairement le service, sans préjudice des décisions prises dans le pays d'origine, par l'autorité compétente. Nous sommes confrontés dans de nombreux domaines à des fraudes ou à l'exercice illégal d'une activité. Nous en informons le procureur, après avoir écrit à l'acteur concerné en lui demandant, dans un délai très court, de s'expliquer sur cet exercice illégal. Nous publions sur notre site internet les arnaques les plus fréquentes. Ces dernières années, cela concernait notamment les options binaires et les services de change. Avec l'AMF, nous avons mis en place une liste noire qui est publiée. Elle s'est avérée être efficace. Voici les armes dont nous disposons.

Actuellement, nous sommes dans une période transitoire, car la directive vient d'entrer en vigueur le 13 janvier. Toutes les sociétés agrégatrices de paiement et de services qui font de la publicité sur internet ne sont donc pas encore agréées. Une quinzaine de dossiers a été déposée. Bankin' est la première société à avoir été agréée et à avoir levé toutes les conditions suspensives – par exemple la signature définitive du contrat d'assurance. Il y a aussi des acteurs qui existaient avant cette directive, et qui continuent de fonctionner alors qu'ils n'ont pas encore obtenu leur agrément.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – En ce qui concerne les freins au virement, il faut faire une distinction entre le virement instantané et le paiement instantané. Les virements instantanés vont être mis en place à partir de 2019, également dans le cadre du marché intérieur des paiements. Aujourd'hui, les virements se font à J+1, ils peuvent être

initiés 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Enfin, le paiement par carte bancaire permet déjà de faire des paiements instantanés.

M. Joan Burkovic. – Nous sommes favorables à généraliser l’assurance à tous les comptes, car comme je le disais, s’il n’y a pas de confiance, il n’y a pas d’utilisateur. Nous voulons éviter un scénario où un scandale financier aurait pour origine des acteurs qui se connectent aux comptes et se spécialisent sur l’épargne et le crédit sans agrément. Au final, ce serait tout le marché qui en pâtirait. Il faut obliger les acteurs, comme nous, à s’authentifier auprès de la banque. Il faut également obliger la banque à lire cette authentification afin que l’on puisse retracer la chaîne des responsabilités en cas de faille. Nous avons demandé à notre assurance de couvrir tous les comptes. Un des principaux enjeux en termes de sécurité et de traçabilité est de mettre en place une chaîne d’authentification.

Mme Nathalie Goulet. – Quelle garantie avons-nous sur la localisation de ces sociétés ? Nous sommes dans une dématérialisation complète. Ainsi, vont à nouveau apparaître des sociétés dans des lieux comme Jersey qui vont faire du profit sur des prestations en ligne. On risque de reconstituer ce que l’on cherche à démanteler par ailleurs.

En outre, la commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) a-t-elle été saisie ?

M. Claude Raynal. – Il me semble que la mise en place du *cashback* va à l’encontre de l’objectif général d’une diminution du recours aux espèces. Ne serait-il pas plus simple d’augmenter le plafond du paiement par carte sans contact ?

Pour ma part, je sortirai de cette réunion avec un certain nombre de craintes. Ma première interrogation porte sur la confidentialité. Je n’ai pas envie que tout le monde puisse aller voir mes comptes. Suis-je informé qu’une *fintech* a accès à mes comptes ? Est-ce que l’on me demande mon avis, ou bien est ce que le consommateur n’est pas au courant ?

Par ailleurs, les banques peuvent-elles limiter la transmission des informations aux seuls comptes courants ?

M. Éric Bocquet. – Le site de Bankin’ indique que sa rémunération se fait par le partenaire suggéré au client. Pouvez-vous nous le confirmer ? En outre, votre site précise que vos serveurs sont implantés en Europe. Cela signifie en creux qu’ils pourraient ne pas l’être. Pouvez-vous nous indiquer dans quels pays ils se trouvent ?

M. Jérôme Bascher. – La mise en place du *cashback* pose une question de sécurité des personnes et des endroits où il pourra être recouru à ce système. En effet, aujourd’hui, on ne braque plus les banques, mais les bureaux de tabac, ou les stations-essence.

M. Bernard Lalande. – Je suis assez étonné par ce débat. On a l’impression que le secteur bancaire cherche à freiner les découvertes des *fintechs* en invoquant la sécurité. Or, en 2008, la sécurité n’a pas empêché une crise financière et la ruine d’un certain nombre de gens qui se sentaient pourtant en sécurité. Pourquoi le secteur bancaire ne développe-t-il pas de lui-même ces protocoles de sécurité ? La France est-elle en retard par rapport à l’Asie ou au continent américain ? Cette ouverture vers le monde est inéluctable, et on a l’impression que la direction générale du trésor est plus moderne que le secteur bancaire.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Les banques sont modernes. Les applications bancaires sont troisièmes au classement des plus utilisées par les Français. Tous

les services bancaires sont offerts sur internet. D'ailleurs, leur usage est souvent moins important que l'offre existante. Les utilisateurs ne recourent pas forcément au service internet, même si l'on constate une augmentation.

Historiquement, nous sommes en charge d'assurer la sécurité des données de nos clients. C'est le principe même du secret bancaire. On parlait moins de cybersécurité en 2008, car ce sujet ne faisait pas encore partie des principales priorités des banques et des régulateurs. Les cyberattaques se développent de plus en plus, et nos superviseurs en France, à Francfort ou au comité de Bâle, en sont conscients. Les banques réalisent des investissements très lourds à ce sujet. C'est la raison pour laquelle nous sommes précautionneux sur l'accès à nos infrastructures. La logique de la directive DSP 2 fait que l'on ne peut pas empêcher l'accès à nos infrastructures. Nous avons la charge de les développer et d'ajuster la sécurité.

Les banques ne peuvent pas fermer l'accès des tiers aux comptes pour deux raisons. D'une part, dans l'univers réglementé de la directive DSP 2, ce texte interdit de le faire. D'autre part, pour les comptes d'épargne et de crédit, cela relève de la responsabilité du client. Les tiers peuvent intervenir dans la partie non réglementée parce que le client leur a donné son identifiant et son code d'accès. Ces entités ne peuvent pas intervenir sur votre compte, si vous ne leur avez pas donné l'accès. Se pose en outre la question de la dissémination potentielle des données, notamment dans le secteur non régulé. Par exemple, où se situent les serveurs ?

Il y a une différence forte entre l'Europe, l'Asie et les États-Unis. Nous sommes dans des univers très différents en termes de fraude. Aux États-Unis, le taux de fraude est beaucoup plus élevé. La directive DSP 2 est unique en son genre. Elle n'existe pas aux États-Unis. Bien au contraire, nos homologues américains s'inquiètent de ce qui se passe en Europe. L'ancienne dirigeante de la *Federal deposit insurance corporation* a ainsi écrit un article dans le *Financial times* à ce sujet.

M. Joan Burkovic. – En ce qui concerne la protection des données, je tiens à indiquer qu'une démarche active de l'utilisateur est nécessaire. A un moment donné, ce dernier doit donner l'accès à ces comptes. Par ailleurs, nous sommes soumis à la loi sur la protection des données. La nouvelle réglementation européenne est particulièrement vigilante à notre égard.

À mon avis, c'est une erreur de vouloir fermer le marché. Je comprends que certains ne souhaitent pas ouvrir l'accès à leurs données. Mais à un moment donné, vous devez le faire, par exemple pour prendre un crédit. Aujourd'hui, c'est fait manuellement. La question qui se pose est de savoir si l'on souhaite créer un cadre et favoriser des acteurs européens pour devenir des champions du secteur, ou si l'on attend quelques années et on se rendra alors compte de notre erreur.

Nos serveurs sont en France, en Allemagne et en Irlande. Nous sommes rémunérés en tant qu'apporteur d'affaires. Nos utilisateurs en sont informés. En outre, nous proposons également d'acheter d'autres fonctionnalités, par exemple pour la gestion des comptes professionnels.

M. Jérôme Reboul. – Le besoin d'espèces dans l'économie ne diminue pas. On le constate dans les commandes de pièces. Les moyens de paiement mobiles se substituent aux chèques et il faut encourager ce mouvement. Mais, le besoin en espèces ne diminue pas pour les petits montants.

Nous n'imposons à aucun commerçant de devoir assurer une prestation de *cashback*. Mais cette mesure est intéressante pour les commerçants qui ont un fond de caisse important. Cela leur permettra de gérer de manière plus optimale celui-ci, souvent à la baisse.

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.

Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires relatif aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires

M. Vincent Éblé, président. – Le Conseil des prélèvements obligatoires a rendu public à la fin du mois de janvier son rapport intitulé *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*. Notre commission a travaillé sur le sujet à l'automne dernier, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2018, qui met en place un prélèvement forfaitaire unique (PFU) et supprime l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au profit d'un impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Ce rapport évalue la cohérence de notre système de prélèvements obligatoires sur le capital des ménages et formule des préconisations visant notamment à mieux prendre en compte l'accroissement des inégalités de patrimoine, l'allongement de la durée de vie et la nécessité d'orienter l'épargne des ménages vers les entreprises.

Je précise que notre réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires. – C'est avec grand plaisir que je me trouve à nouveau devant votre commission, cette fois-ci en ma qualité de président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), pour vous présenter nos travaux sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, champ d'étude que nous avons déjà exploré en 2009. Il y a un an, je vous présentais les travaux du CPO sur l'impôt sur les sociétés. Nos propositions ont été pour partie entendues.

Je suis accompagné de M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes, de Mme Catherine Périn, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du CPO et de Mme Camille Herody, inspectrice des finances, rapporteure générale, responsables, avec M. Bastien Lignereux, maître des requêtes au Conseil d'État, de ce rapport. Les travaux sur lesquels il s'appuie ont été réalisés par une équipe de rapporteurs dont les contributions, sous la forme de cinq rapports particuliers, n'engagent pas le CPO, mais ont été mises en ligne sur son site internet.

Pourquoi revenir, huit ans après, sur les prélèvements sur le capital des ménages ? Avec un rendement de 80 milliards d'euros en 2016, les prélèvements – fiscaux et sociaux – sur le capital des ménages représentent 3,6 points de PIB, en hausse de 0,6 point en dix ans. De plus, le système d'imposition du capital des ménages a toujours manqué de cohérence au regard des objectifs qu'il poursuit. Même si le contexte de la loi de finances pour 2018 n'avait pas été anticipé lorsque le CPO s'était saisi de ce sujet il y a un an, les deux réformes d'ampleur sur la fiscalité du capital des ménages n'épuisent pas la réflexion : la suppression de l'ISF et la création de l'IFI, de même que l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus mobiliers laissent place à d'autres évolutions possibles. Le CPO

ne s'est pas senti autorisé à s'exprimer sur ce point, car le Parlement avait été saisi de ces réformes et les a votées.

Jusqu'à fin 2017, le système français d'imposition du capital des ménages était constitué de six prélèvements principaux, qui portaient tant sur la détention du patrimoine – taxe foncière et ISF –, sur la perception des revenus qu'il génère – impôt sur le revenu et prélèvements sociaux – ainsi que sur sa transmission – à titre gratuit avec les droits de successions et les donations ou à titre onéreux sur les cessions. Le produit des prélèvements sur le capital des ménages est passé entre 2006 et 2016 de 3 % à 3,6 % du PIB, soit de 55,7 milliards d'euros à 80 milliards d'euros, augmentant plus rapidement que le reste des prélèvements obligatoires. Leur part dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est ainsi passée de 7 % à 8,1 % en dix ans.

Toutefois, la part des prélèvements sur le capital dans le PIB est restée relativement stable sur cette période, passant de 10,6 % à 10,8 % après une hausse marquée sur la décennie 1995-2006. Les hausses de la taxe foncière, des prélèvements sociaux et des droits de succession expliquent les quatre cinquièmes de cet accroissement. Désormais, près d'un quart des prélèvements sur le capital des ménages finance la Sécurité sociale, les trois quarts restants financent les dépenses de l'État à hauteur de 39 % et celles des collectivités territoriales à hauteur de 37 %. La part affectée aux collectivités territoriales a augmenté depuis dix ans, principalement sous l'effet de la hausse de la taxe foncière qui représente près d'un point de PIB à elle seule, et même 1,5 point avec la taxe foncière acquittée par les entreprises.

Les prélèvements sur les revenus du capital représentent 40 % du total – soit 32 milliards d'euros – contre 31 % pour la détention – soit 25 milliards d'euros et 29 % pour la transmission – soit 23 milliards d'euros. Entre 2006 et 2016, la part relative des prélèvements sur les revenus du capital a diminué de 43 % à 40 %, de même que celle portant sur la transmission de 32 % à 30 %, au profit de la part des prélèvements sur la détention qui a augmenté de 24 % à 30 %.

Environ 50 milliards d'euros portent sur l'assiette immobilière et les 30 milliards d'euros restants sont prélevés sur les actifs financiers. Les prélèvements immobiliers portent essentiellement sur le stock de patrimoine – taxe foncière et ISF. Le constat est inverse pour les prélèvements sur le capital mobilier des ménages, assis pour les deux tiers sur les revenus. La comparaison de l'imposition du capital des ménages en France et à l'étranger fait apparaître quelques singularités de notre système fiscal. Avec 10,8 % de PIB de prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises, la France est l'un des États de l'Union européenne dans lesquels ces prélèvements sont les plus élevés. La moyenne européenne est de 8,4 % du PIB, et le niveau en Allemagne de 6,3 % du PIB. Pour les seuls ménages, la France reste dans le peloton de tête, tant pour les prélèvements sur le stock de capital que sur les revenus du patrimoine – comme les droits de succession et les donations ou la taxation des transactions immobilières.

La comparaison des dispositifs fiscaux fait apparaître des points communs et des spécificités. La France partage avec ses voisins certaines modalités de taxation du patrimoine comme des difficultés d'actualisation des bases foncières – c'est le cas en Allemagne – l'application de taux différents pour les transmissions en ligne directe et aux tiers, ainsi que des dispositifs favorables pour les transmissions d'entreprises.

Jusqu'à la fin de l'année 2017, la France se singularisait par l'imposition du patrimoine net global, qui n'est plus pratiquée que par un petit nombre de pays, et par la coexistence sur l'assiette de revenus mobiliers d'une imposition proportionnelle – les prélèvements sociaux – et d'une imposition progressive – avec l'impôt sur le revenu. L'imposition proportionnelle est généralement privilégiée dans les autres pays. La fiscalité française est également conçue pour orienter l'épargne des ménages plutôt que pour rechercher la neutralité fiscale, ce qui explique le caractère fragmenté du paysage fiscal, le nombre élevé des dispositifs dérogatoires et la place centrale conférée à l'assurance-vie et à l'épargne réglementée.

Vous aviez manifesté un intérêt particulier pour l'examen de la taxation des plus-values immobilières ; vous trouverez des développements plus approfondis dans le rapport particulier n° 4. Les recettes fiscales, bien qu'erratiques et sensibles aux évolutions normatives, se sont élevées à 993 millions d'euros en 2016, les prélèvements sociaux à 1,557 milliard d'euros. La plus-value immobilière est imposable, sauf s'il s'agit de la résidence principale d'un contribuable, après application d'un abattement par année de détention. L'exonération totale des plus-values immobilières de l'impôt sur le revenu est acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans, contre 30 ans précédemment, et 15 ans sous le régime précédent. Une fois la plus-value imposable déterminée s'applique une taxation de 19 % au titre de l'impôt sur le revenu et de 15,5 % au titre des prélèvements sociaux. Une surtaxe était également appliquée aux plus-values supérieures à 50 000 euros pour la vente de logements. En 2015, le montant de la dépense fiscale liée à l'abattement pour durée de détention se serait élevé à 1,74 milliard d'euros, et celui de la dépense sociale à 1,85 milliard d'euros. Mais le coût de ces exonérations est peu documenté. L'application d'abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières est destinée à prendre en compte l'érosion monétaire, mais si la valeur du logement augmente moins vite que l'inflation, avec un appauvrissement relatif du propriétaire, la plus-value sera néanmoins taxée après abattement, sauf si la revente intervient après 30 ans. Si la valeur du logement augmente plus vite que l'inflation, mais que la revente intervient rapidement, l'application d'abattements à la plus-value ne suffit pas nécessairement à compenser l'érosion monétaire. Par ailleurs, l'application d'abattements pour durée de détention peut inciter les propriétaires à retarder la revente : le taux d'imposition de la plus-value diminue de 1,4 % par an entre la cinquième et la trentième année ; en fonction de la plus-value latente, le report d'une année de la vente peut entraîner une diminution significative de la fiscalité.

Si les prélèvements significatifs par leur rendement – taxe foncière, prélèvements sociaux – sont proportionnels, alors que le système de prélèvements sur le capital est globalement progressif, grâce à une imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et jusqu'à la fin de l'année dernière à l'ISF, le diagnostic posé par le CPO met en lumière la prise en compte insuffisante des enjeux économiques et sociaux.

Le système de prélèvements sur le capital est complexe et sans logique explicite, car les objectifs qui lui sont assignés sont nombreux et parfois contradictoires. Ainsi, les mêmes éléments de patrimoine immobilier peuvent être valorisés différemment selon les impôts : la détention immobilière est imposée sur la base de deux assiettes différentes – valeur vénale des biens ou valeur locative, ce qui correspond au loyer théorique du logement – alors qu'elles n'ont pas été actualisées depuis 1970 pour les immeubles bâtis et 1960 pour le non bâti. Par ailleurs, la différence de traitement fiscal entre la location nue et la location meublée non professionnelle crée une distorsion : la possibilité d'amortir fiscalement le bien augmente la rentabilité d'un investissement locatif meublé, qui est en moyenne de 4 % contre 2 % pour la location nue.

Les objectifs assignés aux prélèvements sur le capital peuvent être regroupés en trois catégories : impact économique ; équité sociale, intergénérationnelle et géographique ; et rendement budgétaire. Ces objectifs varient selon le type de prélèvement – sur la détention, les revenus ou la transmission du patrimoine. De surcroît, la fiscalité française confère une place centrale à l'assurance-vie – qui atteint 1 600 milliards d'euros – et à l'épargne réglementée – 420 milliards d'euros –, et multiplie les dispositifs dérogatoires. Les multiples dépenses fiscales et sociales, qui vont à l'encontre d'un modèle d'imposition à assiette large et à taux bas, n'ont pas toutes démontré leur efficacité économique. Pourtant, leur coût est de plus de 21 milliards d'euros par an, soit le quart de leur rendement. Force est de constater que les avantages fiscaux en faveur des placements financiers peinent à orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'économie. Ainsi, les encours des plans d'épargne en actions (PEA) ont diminué d'un tiers entre 2007 et 2016. Les flux d'investissements annuels dans les PME et entreprises innovantes sont de 1,9 milliard d'euros en 2017, pour un coût d'avantages fiscaux de 750 millions d'euros. Les dispositifs incitant à la détention longue – assurance-vie, PEA – sont conçus en fonction de l'âge des contrats et non de la durée de détention des actifs.

La fiscalité est plus favorable pour l'épargne non risquée que pour l'épargne risquée : les prélèvements sont nuls ou très faibles sur l'épargne réglementée, les prélèvements sont identiques en assurance-vie, que les supports soit en unité de compte ou en euros, alors que le risque pour l'assuré n'est pas du tout le même. L'investissement intermédiaire est favorisé au détriment de la détention directe des mêmes actifs : ainsi, la détention d'obligations sur une assurance-vie a un rendement après impôt trois fois supérieure à leur détention directe.

Les dispositifs fiscaux n'ont pas tous démontré leur efficacité économique. La fiscalité encourage les propriétaires occupants : les plus-values sur la résidence principale sont exonérées et celle-ci bénéficie d'un abattement de 30 % pour l'assiette de l'ISF. La part croissante des ménages propriétaires favorise la constitution d'une épargne forcée pour la préparation de la retraite et d'une rente immobilière, ce qui engendre une moindre mobilité résidentielle et expose les ménages aux risques du marché immobilier.

Des régimes dérogatoires d'investissement locatif créent des effets d'aubaine. Ces niches fiscales ont un coût de 1,84 milliard d'euros en 2016 et ont un effet inflationniste sur le marché immobilier. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et autres frais, y compris à la charge du vendeur, étant de 14 % en France, ils renchérissent le coût des transactions de près de 5,8 % du prix de vente d'un bien et peuvent générer des phénomènes de rétention.

La taxation de la transmission du capital n'a pas suivi les évolutions sociales et démographiques. Les recettes des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sont passées de 8,2 milliards d'euros en 2006 à 12,8 milliards d'euros en 2016, sous le double effet d'un plus grand nombre de décès et d'une hausse des montants transmis. Les DMTG sont concentrés sur une assiette réduite, à laquelle sont appliqués des taux élevés, tandis que la majorité de l'assiette taxable est exonérée. Le barème est en effet favorable aux transmissions en ligne directe : près de 90 % des transmissions entre parents et enfants sont totalement exonérées, tandis que les successions indirectes sont lourdement taxées. Le barème est peu progressif, d'autant que les dispositifs d'exonération fiscale tels que celui de l'assurance-vie profitent d'abord aux transmissions importantes. En 2009, le CPO concluait en faveur d'un système d'imposition du capital reposant sur des assiettes larges et des taux modérés et neutres entre actifs, tout en maintenant la progressivité d'ensemble. Ces orientations conservent toute leur pertinence.

Le rapport formule dix orientations, autour de quatre axes, pour adapter les prélèvements sur le capital. Ces orientations peuvent être mises en œuvre à l'intérieur d'un cadre juridique constitutionnel, conventionnel et européen très contraint. Elles s'inscrivent dans le nouveau système d'imposition du capital fixé par la loi de finances pour 2018, marquée notamment par l'introduction du PFU à la place de l'imposition au barème des revenus du capital, et par la substitution de l'IFI à l'ISF.

Premier axe, il faut veiller à la prévisibilité des règles fiscales pour garantir l'efficacité et l'acceptabilité de l'imposition du patrimoine. La décennie écoulée a montré combien les prélèvements sur le capital étaient l'objet de fréquentes réformes. Certes, la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel encadre les modifications des règles fiscales non seulement à titre rétroactif, mais aussi pour l'avenir. Le CPO propose le recours aux clauses dites « de grand-père », soit l'application limitée des modifications tangibles aux opérations effectivement nouvelles, et leur mise en œuvre avec une période de transition suffisante, ce qui permettra aux ménages de s'adapter.

Le deuxième axe serait d'améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires sur le capital immobilier. Le CPO propose d'imposer les plus-values immobilières après prise en compte de l'érosion monétaire, au lieu de l'abattement pour durée de détention. Il propose d'unifier le régime fiscal des revenus immobiliers, que le logement soit loué meublé ou non : les charges exposées pourraient être déduites des loyers imposables et les déficits constatés pourraient être imputés sur l'ensemble des revenus du contribuable. On pourrait réviser l'assiette de la taxe foncière, soit en finalisant la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation comme prévu en 2013, soit en recourant à la valeur vénale. Cela suppose d'importantes mesures d'accompagnement. On pourrait également alléger les DMTO pour fluidifier le marché immobilier et favoriser la mobilité géographique, soit en différenciant les droits exigibles pour l'achat de la résidence principale, soit en introduisant une progressivité en fonction de la valeur du logement. Comme cela peut avoir des conséquences sur les recettes des collectivités territoriales, ces modifications devront prendre en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales, par une adaptation de la fiscalité locale.

Troisième axe de réforme possible, il faudrait favoriser une plus grande neutralité fiscale en supprimant le régime dérogatoire dont l'impact économique est contestable. Il s'agirait d'abaisser le plafond de l'épargne réglementée en la soumettant au prélèvement de droit commun. Il faudrait rapprocher le traitement fiscal des revenus de l'assurance-vie du droit commun, au-delà de ce que prévoit la loi de finances pour 2018 avec le PFU. Des mesures supplémentaires pourraient favoriser une plus grande neutralité fiscale, soit en appliquant pour l'avenir le PFU à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, soit en imposant les revenus de l'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat.

Quatrième et dernier axe de réforme, le régime des transmissions pourrait être adapté aux évolutions de la société et aux enjeux d'équité, avec une large palette de modalités de mise en œuvre. Il est proposé de renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations, soit en rehaussant l'imposition des successions, soit en allégeant l'imposition des donations par rapport aux successions. Afin d'atténuer la dynamique de concentration du capital, plusieurs pistes sont envisageables, telles que la réduction de l'avantage successoral de l'assurance-vie ou le relèvement des droits de succession en ligne directe. On pourrait aussi engager une réflexion sur le traitement fiscal des transmissions à l'enfant du conjoint, à droit

civil constant, par voie de donation ou de testament, à des conditions fiscales plus favorables que les conditions actuelles.

Dans le prolongement des dispositions de la loi de finances pour 2018, il serait intéressant de poursuivre la réflexion sur les objectifs assignés à la fiscalité du patrimoine. La plupart des orientations proposées ne peuvent être bien sûr envisagées que sur le moyen et le long terme.

M. Vincent Éblé, président. – La concentration du patrimoine s’opère depuis longtemps. Vous soulignez que le système de prélèvements, bien que globalement progressif, doit être adapté pour « mieux contribuer à atténuer la concentration des patrimoines ». Or, la mise en place du PFU et le mitage de l’assiette de l’ISF, remplacé par l’IFI, vont encore diminuer la progressivité des prélèvements sur le capital – les chiffres que j’ai obtenus du Gouvernement sont explicites. Les bénéficiaires sont les très grandes fortunes ayant une part immobilière raisonnable, et non les « petits riches », qualifiés comme tels par la presse, dont l’essentiel du patrimoine est immobilier. Ne craignez-vous pas que ces réformes renforcent la dynamique de concentration des richesses ?

Vous proposez d’abaisser les plafonds de versement des livrets d’épargne réglementée. La suppression du régime fiscal dérogatoire de l’épargne logement par la loi de finances pour 2018 ne constitue-t-elle pas déjà une forme de réduction de l’ampleur de l’épargne réglementée ? Pensez-vous réellement qu’il soit nécessaire d’aller encore plus loin en ce domaine ?

Malgré sa fiscalité très favorable – zéro impôt sur les plus-values après cinq ans de détention du PEA –, le PEA ne jouit pas du même succès que l’assurance-vie en unités de compte : il n’a que 90 milliards d’euros d’encours, contre 300 milliards pour l’assurance-vie en unités de compte, alors que les deux produits présentent pourtant un risque similaire. Comment expliquer cette relative désaffection du PEA ? Votre piste sur l’assurance-vie serait-elle de nature à rééquilibrer les choses ? Certains veulent réorienter l’épargne vers l’économie réelle, mais peu de mesures ont été prises.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La fiscalité est-elle le meilleur moyen de réorienter l’épargne vers l’économie réelle ? N’est-ce pas plutôt la prise en compte du risque ? C’est paradoxal : l’épargne la moins taxée en France est la moins risquée. Ne faut-il pas encourager la prise de risque ? Vous proposez de réduire les plafonds de l’épargne réglementée en ce sens. De nombreuses analyses du CPO rejoignent celles de notre commission. Nous avons déposé des amendements au projet de loi de finances.

Vous rappelez le niveau de 50 milliards d’euros des prélèvements portant sur l’assiette immobilière, avant la réforme de la loi de finances pour 2018, qui rend l’analyse du CPO encore plus pertinente : le patrimoine immobilier ne sera pas soumis au PFU mais à l’IFI. Le Conseil propose d’unifier les régimes – location nue ou meublée – mais il faut aller plus loin : instaurons un PFU sur l’ensemble des revenus locatifs. En Île-de-France, il est difficile de trouver un logement malgré la présence de logements vacants : les propriétaires, lourdement imposés, se détournent de l’immobilier. Pourquoi ne pas simplifier les nombreux régimes – qui portent le nom de tel parlementaire ou ministre – pour instaurer un PFU ?

Vous avez souligné la forte croissance de la taxe foncière, qui risque d’être une solution de remplacement à la taxe d’habitation. Le CPO veut aller plus loin et supprimer les DMTO, en les fusionnant avec la taxe foncière. N’est-ce pas risqué de faire de la taxe foncière

le seul impôt du bloc communal ? Les communes risquent d'augmenter encore plus les taux. Il y a d'autres substituts possibles à la taxe d'habitation.

Notre groupe de travail appelle également de ses vœux une révision des valeurs locatives. Soyons courageux.

M. Didier Migaud. – Le rapport constate effectivement, dans les dernières décennies, un double phénomène d'augmentation du patrimoine net des ménages et de concentration accrue : la part du dernier centile est passée de 16 % au milieu des années 1980 à 24 % au début des années 2010. Cette dynamique devrait se poursuivre.

Nous n'avons pas voulu traiter de l'ISF, du PFU et de l'IFI, à partir du moment où ils étaient en débat au Parlement. Dans quelques années, le CPO appréciera les conséquences de ces réformes.

Il est important de poursuivre la réflexion sur les quelques leviers qui pourraient atténuer la dynamique de concentration des patrimoines : on pourrait relever les DMTG en ligne directe, engager un réexamen systématique des différents régimes particuliers applicables en matière de droits de succession, notamment l'avantage successoral sur l'assurance-vie.

L'augmentation du plafond de l'épargne réglementée n'a pas répondu aux objectifs qui lui étaient assignés. De nombreux comptes atteignaient déjà les anciens plafonds. Nous invitons les pouvoirs publics à réfléchir à nouveau sur le bon niveau du plafond. Il nous apparaît utile qu'il puisse être abaissé, afin que ce qui serait supérieur au plafond puisse être imposé. Effectivement, la fiscalité apparaît beaucoup plus favorable sur l'épargne non risquée que sur l'épargne risquée, que ce soit pour l'épargne réglementée ou pour l'assurance-vie. Un certain nombre de nos propositions vont dans le sens d'une diminution des plafonds, sans que cela ne puisse avoir des conséquences sur la possibilité de construire des logements sociaux dans notre pays.

Comme cette épargne est insuffisamment orientée vers le financement de l'économie et des investissements plus risqués, nous proposons une fiscalité un peu moins favorable pour l'épargne réglementée et pour l'assurance-vie, afin de prendre davantage en considération le risque pour justifier d'un avantage fiscal plus important. Cela implique de faire des propositions, notamment sur l'assurance-vie, dans le prolongement de ce que vous avez déjà décidé lors de la dernière loi de finances initiale.

Nous n'avons pas travaillé sur l'IFI ni sur l'extension du PFU aux revenus de l'immobilier. Nous pourrions y revenir. Le prochain sujet de rapport du CPO, les taxes affectées, a été proposé par votre commission. Nous vous remettons ce rapport en juillet, afin que vous puissiez en bénéficier avant l'examen du prochain projet de loi de finances.

La réforme de la taxe foncière et ses conséquences sur les collectivités territoriales font l'objet de débats au sein du CPO, dont certains membres ont des responsabilités locales. Les propositions que nous formulerons doivent être replacées dans le contexte de l'évolution des dotations en direction des collectivités territoriales. Nos propositions n'ont pas pour objectif de diminuer les ressources des collectivités territoriales, le montant de leurs ressources est un sujet qui doit être traité de manière distincte.

M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes. –

Le transfert des DMTO sur la taxe foncière est l'une des trois options présentées par le CPO. On pourrait aussi différencier le niveau des droits exigibles pour l'achat de la résidence principale, ou bien introduire une progressivité des droits en fonction de la valeur du logement. On atteint les limites de la capacité du CPO, s'agissant d'options de politique fiscale. Les DMTO posent problème au regard de la mobilité et de la fluidité du marché du marché immobilier. Au regard des comparaisons avec nos voisins européens, il faudrait les alléger davantage. La contrepartie sera peut-être plus de mutations, et il faudra compenser en partie le manque à gagner par des prélèvements supplémentaires.

M. Didier Migaud. – La fiscalité est actuellement un frein à la mobilité géographique.

M. Patrick Lefas. – Nous n'avons pas étudié l'application d'un PFU aux revenus immobiliers et fonciers, car le CPO est un organe consultatif. Il examine, sur la base d'une situation, les effets économiques. Les choix faits en loi de finances auront un effet d'entraînement sur l'investissement.

Comme indiqué dans le rapport, la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie pourrait être déterminée en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat. Cette mesure pourrait être étendue aux PEA, qui sont peu utilisés alors qu'ils financent l'économie.

Ayons en tête les chiffres relatifs à l'épargne logement par rapport au plafond d'épargne réglementée. Le patrimoine financier moyen des ménages s'élève à 55 300 euros, celui des 10 % les plus modestes à 400 euros. Le cumul des plafonds pour chacun des livrets d'épargne réglementée est largement supérieur à l'épargne de précaution. On pourrait alors réduire le plafond, ou appliquer le droit commun des prélèvements sociaux et fiscaux en cas de dépassement du plafond. Au-delà d'un certain montant, ce n'est plus de l'épargne de précaution !

M. Vincent Éblé, président. – Merci de cet éclairage.

M. Vincent Delahaye. – Dès 2014, j'ai travaillé sur le sujet des plus-values immobilières. Nous avons déposé en 2015 un amendement sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2016, mais il y a eu une question préalable pour le PLF 2017. Un amendement a de nouveau été adopté à mon initiative dans la loi de finances pour 2018, qui allait dans le sens de votre deuxième orientation. Je me félicite de cette convergence de vues.

Comment avez-vous calculé les dépenses fiscales liées aux abattements actuels, qui diffèrent entre l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux ? J'avais eu d'énormes difficultés à obtenir ces chiffres de la part de Bercy, et ils m'ont apparu totalement erronés : ce sont les notaires qui transmettaient, sur papier, les déclarations de plus-values, qui n'étaient pas ressaisies. Nous avons donc réalisé, avec les services de la commission, des estimations, sur la base d'un échantillon assez limité. Sur ce fondement, j'avais proposé un taux d'imposition de 15 %, autour de la moyenne européenne. Quel taux proposez-vous ? Il faudrait ne plus avoir ce système d'abattement qui provoque des comportements attentistes et plutôt anti-économiques. Un PFU à 30 % est très élevé. Un taux relativement bas favorise la mutation des biens : on aurait donc un produit identique voire supérieur. Quels chiffres et taux proposez-vous ?

Repousser l'exonération des donations de dix à quinze ans est une erreur, qui défavorise les jeunes générations. Ne faudrait-il pas revenir à dix ans, voire à huit ans ?

M. Marc Laménie. – Le CPO nous éclaire sur un problème essentiel. Les dépenses fiscales atteignaient 21,5 milliards d'euros en 2016, pour plus de 226 dispositifs. Comment réduire leur nombre ?

L'épargne des ménages est très importante, avec des avantages fiscaux significatifs pour l'épargne réglementée. Elle constitue de l'argent qui dort, qui pourrait être investie dans l'activité économique et abonder les recettes fiscales pour l'État.

M. Thierry Carcenac. – Ce rapport très intéressant est à rapprocher de celui de 2010 sur la fiscalité locale. Vous relevez notamment que les prélèvements sur le capital des ménages sont affectés à hauteur de 37 % aux collectivités territoriales, au moyen des DMTO et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sur ce constat, vous étudiez l'orientation de l'épargne des ménages vers les entreprises, l'investissement en fonds propres et la réduction des inégalités patrimoniales, ainsi que les enjeux économiques et sociaux. Il faudrait aussi souligner que ces ressources financent les missions des collectivités territoriales ! Or vous suggérez de réviser l'assiette de la taxe foncière et d'alléger les DMTO. Compte tenu de la réforme à venir de la fiscalité locale, le transfert des DMTO vers la taxe foncière n'est-il pas contradictoire ?

L'orientation n° 9, qui évoque le relèvement des DMTO en ligne directe, va à l'encontre des mécanismes facilitant la transmission du patrimoine en ligne directe...

M. Pascal Savoldelli. – « Des enjeux économiques et sociaux insuffisamment pris en compte par le système de prélèvement », lit-on dans le rapport. Les inégalités sociales s'expliquent notamment par la croissance beaucoup plus rapide de la valeur du patrimoine des ménages que celle de leurs revenus : 71 % en quinze ans, contre 17 %. De 2000 à 2007, la valeur du patrimoine immobilier a doublé, grâce à un taux de croissance de 13 % par an. C'est un vrai sujet pour la fiscalité.

Vous préconisez de remplacer l'abattement forfaitaire pour durée de détention par la prise en compte de l'érosion monétaire : cela encouragerait la détention de biens à court terme, donc stimulerait la croissance de la valeur immobilière !

Nous avons tous ici le souci de l'entreprise. Or un grand nombre de nos entreprises ont un souci de fonds propres, de capacité d'investissement et de développement. Comment corriger cela ? Ne peut-on regarder de plus près le processus de redistribution de dividendes aux actionnaires ? L'actualité nous y invite : Carrefour envisage de supprimer 2 400 emplois à court et moyen termes, alors que le montant des dividendes distribués est supérieur au résultat net fiscal et comptable de l'entreprise...

Mme Sylvie Vermeillet. – Je rejoins Pascal Savoldelli : les bases et les taux n'ont pas évolué de la même façon, de sorte que, comme le rapport l'indique, le patrimoine non financier été multiplié par 2,3 entre 2000 et 2007 alors que le patrimoine financier a stagné sur cette même période. Vous nous avez présenté en introduction un graphique sur l'évolution des taux ; que donnerait-il une fois complété par l'évolution des bases ? Dans quelle mesure l'État et les collectivités territoriales, respectivement, en ont-ils bénéficié ?

M. Didier Migaud. – C’est volontairement que nous n’avons pas abordé les conséquences de nos orientations sur le financement des collectivités territoriales, non plus que l’impôt sur les sociétés ou la distribution des dividendes, car cela nous aurait emmenés trop loin. Ce sera au Parlement de relier les différents sujets entre eux.

Monsieur Delahaye, nos sources sont essentiellement les annexes « Évaluation des voies et moyens », dans lesquelles presque toutes les dépenses fiscales sont chiffrées. Nous n’avons pas approfondi la question de savoir quel était le taux le plus pertinent d’imposition des plus-values immobilières.

Monsieur Laménié, vous avez raison, l’évaluation des dépenses fiscales reste insuffisante, en sorte que l’efficacité et l’efficience de nombreux régimes dérogatoires n’apparaissent pas avec évidence. Nous proposons de les évaluer systématiquement. Nous essayons de le faire dans le cadre du rapport que nous vous remettons sur l’exécution du budget de l’État, et dans les notes d’exécution budgétaire qui lui sont jointes. Sur certains dispositifs, dont l’intérêt économique est douteux, le Parlement a des marges de manœuvre.

Monsieur Carcenac, si certaines de nos orientations conduisent à modifier les produits affectés aux collectivités territoriales, il faudra en effet réfléchir à des mesures de compensation, mais à nouveau, il n’entraîne pas dans le champ de ce rapport de préciser lesquelles.

M. Patrick Lefas. – Sur les inégalités sociales, le constat est très bien dressé, me semble-t-il, pages 55 et suivantes du rapport : la concentration du patrimoine a effectivement augmenté et le capital net des ménages est passé de 5,6 années de revenu disponible net en 2000 à 8,3 années. L’orientation n° 9 a pour objet de freiner cette dynamique. Différentes options sont possibles, parmi lesquelles une remise en cause de l’avantage successoral attaché à l’assurance-vie. Le problème de l’érosion monétaire est abordé page 98, où nous évoquons l’idée de remplacer, dans le calcul de l’abattement, la durée de détention par une logique économique. Cela harmoniserait le traitement fiscal des plus-values immobilières et des plus-values mobilières.

La redistribution des dividendes est un autre sujet, que nous avons abordé il y a un an lors de la discussion du rapport relatif à l’impôt sur les sociétés.

Mme Camille Hérody, inspectrice des finances. – L’orientation proposée sur l’imposition des plus-values immobilières se fonde sur la manière dont l’assiette est calculée. La jurisprudence du Conseil constitutionnel autorise à revenir sur le régime actuel d’abattement, dès lors que l’imposition reste proportionnelle plutôt qu’au barème.

S’agissant des DMTG et du délai de rappel des donations, nous nous sommes concentrés sur le niveau d’abattement et le barème applicable en ligne directe par cohérence avec l’objectif de faciliter les donations aux plus jeunes.

M. Julien Bargeton. – La délégation sénatoriale à la prospective travaille actuellement sur les rapports entre les générations. Il faut en effet réfléchir à adapter la fiscalité des donations à l’allongement de la durée de la vie. Nous héritons désormais à 50 ans en moyenne, soit huit ans plus tard qu’en 1980 : c’est un changement majeur. Vos orientations visent à encourager davantage les transferts intergénérationnels, mais prennent-elles en compte le coût de la dépendance – qui peut dissuader certaines familles de renoncer à leur patrimoine ?

M. Jean-Marc Gabouty. – L'épargne réglementée, dont vous préconisez d'abaisser le plafond, est aussi investie dans l'économie, notamment dans le logement social. Chef d'entreprise moi-même, je suis d'accord pour l'orienter davantage vers le risque, mais évitons d'encourager la spéculation.

Avez-vous évalué les répercussions des accords fiscaux bilatéraux – dont certains dispositifs dérogatoires sont très larges, voire excessifs – sur les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et, dans l'affirmative, sont-ils significatifs ?

Voyez-vous dans l'encouragement de l'actionnariat salarié un moyen d'encourager l'orientation de l'épargne vers les entreprises ?

M. Arnaud Bazin. – Les DMTO suivent un cycle assez distinct des autres cycles économiques. Ces dernières années, ces recettes des collectivités territoriales ont varié dans des proportions très importantes. Dans la perspective d'un transfert vers la taxe foncière, quelle serait la valeur de référence ?

Avez-vous estimé le pourcentage d'augmentation de taxe foncière que cela pourrait représenter pour le contribuable ? Il se dit que la taxe foncière pourrait être entièrement dirigée vers les communes, peut-être les intercommunalités ; en faire l'impôt d'équilibre des budgets municipaux aurait des effets inflationnistes évidents. Sans parler du fait que l'équilibre du budget communal serait assuré uniquement par les propriétaires fonciers, qui acquittent la taxe foncière annuellement, alors que les droits de mutation à titre onéreux sont payés par l'acheteur une seule fois au moment de l'achat.

L'efficacité même de cette mesure sur la mobilité des biens est douteuse. Je comprends l'intérêt de baisser les coûts d'acquisition pour les acquéreurs, mais la disparition des DMTO ne risque-t-elle pas d'être répercutée dans les prix de vente, comme c'est actuellement le cas pour des taux d'intérêt particulièrement faibles ?

M. Claude Raynal. – La lecture de ce rapport me donne un sentiment de déjà-vu. Ces questions sont en effet sur la table depuis un certain temps. Mais sait-on quel serait l'impact de ces propositions ? En l'absence de chiffrage, je reste un peu sur ma faim. Intellectuellement, je comprends le raisonnement, mais il manque une estimation des résultats concrets que produirait la réalisation de ces pistes d'amélioration.

M. Didier Migaud. – Ce rapport contient des orientations, pas des propositions, car celles-ci nécessiteraient des études d'impact et des évaluations. Les études d'impact elles-mêmes ne suffisent pas, car les comportements ne sont pas tous modélisables. D'où notre insistance sur les clauses de grand-père, sans impact sur les situations en cours. Il y va aussi du respect de nos principes constitutionnels, précisés par la jurisprudence – qui limite certes la capacité d'initiative du Gouvernement et du Parlement. Reste que vous pouvez toujours nous demander un chiffrage plus précis de telle orientation que vous auriez retenue. L'objectif de nos orientations et de parvenir aux objectifs que vous auriez fixés ! C'est alors aux travaux d'évaluation de le déterminer.

M. Vincent Éblé, président. – Des effets indirects apparaissent parfois, qui n'avaient pas été anticipés.

M. Didier Migaud. – Monsieur Bargeton, le coût de la dépendance n'a pas été analysé car ce n'était pas l'objet du rapport. C'est un sujet en soi, sur lequel travaillent

d'autres chambres de la Cour des comptes. L'allongement de la durée de la vie retarde en effet l'âge moyen auquel on hérite, et pose le problème de la dépendance. Nous y reviendrons sans doute.

Monsieur Gabouty, il faut en effet trouver un équilibre sur l'épargne réglementée. Le niveau de collecte du livret A suffit à répondre aux besoins de financement du logement social. La part des montants collectés et centralisés par la Caisse des dépôts et consignations a tendance à diminuer. La Caisse elle-même estime d'ailleurs qu'elle n'a pas besoin de la totalité de ces sommes. Une part pourrait financer autre chose que le logement social.

La France est liée par environ 120 conventions fiscales. Le but est généralement d'éviter la double imposition ou l'évasion fiscale. Certains de ces dispositifs ont été renforcés ces dernières années. Nous n'avons pas d'évaluation chiffrée de leur impact.

M. Patrick Lefas. – À la différence du rapport sur l'impôt sur les sociétés, six impôts principaux sont abordés dans le présent rapport. Certains affichent des mouvements de balancier très forts, et la modélisation des comportements auxquels leur modification donnerait lieu n'est pas toujours possible. Pour cette raison, et parce que nous ne proposons que des orientations, le chiffrage n'est pas possible. Mais la récapitulation figurant aux pages 137 et suivantes donne un éclairage utile. Tout ce qui était chiffrable a été chiffré.

S'agissant du délai d'héritage, nous regardons les différentes hypothèses : une hausse de l'imposition des successions, ou une diminution de l'imposition des donations. Les enjeux de société sont importants. Nous soulignons simplement la nécessité de renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.

Sur la dépendance et l'épargne retraite, je me permets de vous renvoyer au rapport particulier n° 4. L'encours d'épargne retraite est très faible, près de 200 milliards d'euros – abondé par 13 milliards d'euros de cotisations en 2015 –, contre 1 600 milliards environ pour l'assurance-vie, qui fonctionne comme le livret A et dont l'avantage successoral est très important. Les assureurs ont pris conscience de la nécessité d'évoluer, et réfléchissent au financement de l'épargne retraite, à la place restant pour un troisième pilier, aux comparaisons internationales. C'est un vrai sujet pour la sécurité sociale et pour l'épargne des Français. Mais il était hors de notre perspective, nous ne l'avons donc pas traité.

Mme Camille Hérody. – Les pages 77 et suivantes du rapport rappellent les modalités d'imposition des résidents français à l'étranger et des résidents étrangers détenant des biens en France. Le rendement de ces différentes catégories est précisé dans le rapport particulier n° 1.

M. Patrick Lefas. – Monsieur Bazin, nous insistons en effet sur la révision des bases cadastrales. Notre orientation s'appuie sur le cadre de l'expérimentation instaurée par la loi de finances rectificative de 2013. C'est un long cheminement. Le problème, c'est que les DMTO ne facilitent pas la gestion pluriannuelle des finances locales et ont des effets nocifs sur les transactions en poussant les prix de l'immobilier à la hausse. Il faudrait étudier plus précisément les conséquences des différentes options. Je me permets de vous renvoyer sur ce point au rapport d'il y a une petite dizaine d'années, mais nous sommes preneurs de toute commande plus précise sur ces aspects.

M. Didier Migaud. – Nous n'excluons pas de travailler à nouveau sur la fiscalité locale, car le sujet sera de plus en plus d'actualité. Nous nous rapprocherons alors de vous.

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons nous-mêmes créé un groupe de travail sur ces questions. La réforme de la taxe d'habitation est au milieu du gué, mais devrait être prolongée. Les travaux du CPO sont essentiels pour éclairer la décision politique – à condition sans doute de respecter une certaine distance à l'égard des réformes en cours. Rendus suffisamment en amont, vos travaux nous seront toujours très précieux.

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 12 h 45.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 13 février 2018

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie – Examen des amendements sur le texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 5 est rédactionnel.

L'amendement n°5 est adopté.

Article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 6 est également rédactionnel.

L'amendement n° 6 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 1 est intéressant : il vise à s'assurer que les électeurs des îles Loyauté soient informés de leur possibilité de voter dans un bureau de vote « délocalisé » à Nouméa.

Néanmoins, une telle disposition ne relève pas de la loi organique. Nous espérons obtenir des assurances du Gouvernement sur ce point.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 2 poursuit le même objectif que l'amendement précédent, cette fois pour le vote par procuration.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 5 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 3, relatif au remboursement des dépenses de campagne, me paraît tout à fait convenable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement n° 4, le Gouvernement a tenu compte des observations que nous avons faites la semaine dernière sur les modalités de répartition du temps d'antenne pendant la campagne référendaire. Nous ne pouvons laisser cette décision relever d'un simple accord entre les présidents de groupe politique au Congrès de Nouvelle-Calédonie, sans que des garanties suffisantes soient apportées. La nouvelle rédaction permet d'éviter qu'un parti ou un groupement ne se voie accorder un temps d'antenne manifestement hors de proportion avec sa représentativité.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 2		
Inscription d'office sur la liste électorale spéciale à la consultation		
M. BAS	5	Adopté
Article 5		
Adaptation du droit électoral à la nature du scrutin – Informations transmises aux commissions administratives		
M. BAS	6	Adopté

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3		
Bureaux de vote « délocalisés »		
M. REQUIER	1	Demande de retrait
Article 3 bis		
Encadrement du vote par procuration		
M. REQUIER	2	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 5 bis		
Le Gouvernement	3	Favorable
Le Gouvernement	4	Favorable

La réunion est close à 9 h 15.

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre – Nomination des membres

MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet sont nommés membres de la mission d'information sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre.

Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol - Désignation de candidats

M. Philippe Bas, président. – La commission doit proposer des candidats qui soient à la fois membres de la commission des lois et de la commission des affaires européennes.

La commission désigne Mme Sophie Joissains et M. Jacques Bigot comme candidats pour siéger au sein du groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol.

Nomination d'un rapporteur

M. François Bonhomme est nommé rapporteur sur la proposition de loi (n° 260, 2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Notre pays peut s'enorgueillir de pouvoir compter sur une fonction publique de grande qualité. Nos agents publics assurent avec probité et désintéressement les missions qui leur incombent, quels que soient la catégorie, le corps et le cadre d'emplois auxquels ils appartiennent.

La mobilité des fonctionnaires, particulièrement celle des hauts fonctionnaires, doit être encouragée, tant au sein des administrations publiques que vers le secteur privé. Elle leur permet en effet d'acquérir de nouvelles expériences et compétences qui contribuent à leur épanouissement professionnel, et elle favorise le décloisonnement, l'efficacité et l'efficience des administrations publiques. La mobilité est aussi un outil de valorisation des carrières et des compétences, au moment où la fonction publique souffre d'un manque d'attractivité.

Mais il importe, dans le même temps, de veiller à prévenir et à faire cesser les situations de conflits d'intérêts qui peuvent parfois survenir, voire entraîner des faits

constitutifs d'infractions pénales. Ce risque peut se manifester tant dans l'exercice par un agent de ses fonctions au sein du secteur public – par exemple, lors de l'attribution d'un marché public à une entreprise au sein de laquelle il détiendrait des intérêts – qu'en cas de « pantouflage », c'est-à-dire lorsqu'un fonctionnaire souhaite quitter temporairement ou définitivement ses fonctions publiques pour le secteur privé.

L'équilibre entre cette double nécessité – favoriser la mobilité des fonctionnaires et éviter les situations de conflits d'intérêts – est difficile à établir. Au cours des auditions, j'ai pu constater, avec surprise, que la question de la mobilité des hauts fonctionnaires vers le secteur privé était un phénomène réel mais difficilement quantifiable.

D'une part, la direction générale de l'administration et de la fonction publique - la DGAFP - ne dispose pas de données agrégées sur cette question. Chaque corps, chaque administration, recueille, ou non, des données sur la mobilité de ses membres mais il n'y a pas de données générales.

D'autre part, il n'existe aucune définition légale de la haute fonction publique. Selon mes interlocuteurs, selon la définition que chacun retient, leur nombre varie entre 12 000 et 34 000 personnes, exception faite des maîtres de conférences. Si on ajoute cette dernière catégorie, leur nombre serait porté à 100 000.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas le problème !

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Il est très difficile d'apprécier un phénomène quand on ne sait pas quel périmètre il recouvre et quand il n'existe aucune donnée agrégée.

L'étude de 2015 intitulée « Que sont nos énarques devenus ? », réalisée par l'École nationale d'administration (ENA) et l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) sur le devenir des anciens élèves de l'ENA, concluait que 78 % d'entre eux n'avaient jamais exercé de responsabilité en entreprise au cours de leur carrière ; 22 % avaient momentanément travaillé dans une entreprise publique ou privée, mais poursuivaient ensuite leur carrière au sein de l'administration d'État. 8 % de l'ensemble des énarques avaient durablement quitté l'administration d'État.

Selon cette étude, la mobilité dans le secteur privé varie fortement selon le corps d'origine du haut fonctionnaire. Ainsi, 75,5 % des énarques issus du corps des inspecteurs généraux des finances avaient rejoint une entreprise publique ou privée au cours de leur carrière et 34 % d'entre eux avaient passé plus de la moitié de leur carrière hors de l'administration.

Précisons que, pour certaines administrations, comme la direction générale du trésor, les passages dans le secteur privé sont fondamentaux pour maîtriser les problématiques diverses liées à la vie des entreprises.

Mais si une mobilité de nos fonctionnaires dans le secteur privé est un outil de valorisation des compétences et des carrières, elle doit nécessairement s'articuler avec le respect des principes déontologiques pour prévenir et sanctionner tout conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs missions au sein du secteur public.

La France s'est dotée depuis longtemps de règles destinées à prévenir et à sanctionner les conflits d'intérêts dans le secteur public. La commission de déontologie de la fonction publique constitue, aujourd'hui, le pivot de cette prévention. Ses prérogatives ont été progressivement renforcées depuis 2007 et, surtout, par l'article 8 de la loi « Déontologie des fonctionnaires » du 20 avril 2016.

Initialement, cette commission était chargée de l'examen des demandes de cumul d'activités ou des demandes de mise en disponibilité pour travailler dans le secteur privé, autrement dit le « pantouflage ». Elle émettait dans ces deux cas un avis de compatibilité, avec ou sans réserves, ou un avis d'incompatibilité sur ces projets professionnels. Seul ce dernier avis liait l'administration.

Aujourd'hui, la commission est chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout fonctionnaire qui cesserait, définitivement ou temporairement, ses fonctions. Depuis la réforme de 2016, la saisine de la commission est obligatoire : d'abord, par l'agent public lui-même ; à défaut, par l'autorité administrative dont il relève ; à titre subsidiaire, par le président de la commission qui dispose d'un délai de trois mois à compter de l'embauche du fonctionnaire ou de la création de l'entreprise ou de l'organisme privé.

Le contrôle de la commission comporte deux dimensions. D'une part, un aspect pénal : elle s'assure qu'un départ vers le secteur privé ne conduit pas le fonctionnaire à commettre le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal. D'autre part, un aspect déontologique : elle veille à ce que l'activité du fonctionnaire dans le secteur privé ne porte pas atteinte à la dignité des fonctions précédemment exercées ou ne risque pas de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'impartialité ou la neutralité du service.

Malgré le renforcement de ses prérogatives, la commission de déontologie de la fonction publique continue de faire l'objet de nombreuses critiques : absence de suivi et de portée réelle de ses avis, risques de collusion entre ses membres et les agents soumis à ses avis, etc.

La récente mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale qualifie d'inabouti le renforcement de ses compétences. Elle regrette l'absence de publication de ses avis, qui priverait ces derniers de tout effet. L'obligation de saisine n'est pas encore totalement respectée par les agents et leur administration. Les moyens dont elle dispose ne lui permettent pas d'assumer ses prérogatives de façon toujours satisfaisante, ce qui peut contribuer à affaiblir l'autorité de ses avis. Enfin, l'articulation entre ses compétences et celles de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) fait aussi l'objet de nombreuses critiques. La première est chargée de veiller au respect des principes déontologiques de la fonction publique en cas de mobilité d'un agent public vers le secteur privé, tandis que la seconde doit s'assurer que l'exercice d'une fonction publique ne conduit pas à un enrichissement personnel. Si les missions sont en principe distinctes, elles peuvent s'exercer à l'égard des mêmes personnes à différents moments de leur vie professionnelle.

Ces avancées, notables, n'ont pas permis d'atteindre de façon satisfaisante cet équilibre entre mobilité et prévention des conflits d'intérêts. C'est ce qui explique les initiatives que nous avons prises, notamment lors des débats sur les lois « Déontologie des fonctionnaires » et « Sapin 2 » en 2016, et « Confiance dans la vie politique » en 2017. C'est

ce qui explique aussi le dépôt par le président Jean-Claude Requier et plusieurs de nos collègues de la proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires, qui sera examinée en séance publique le 22 février prochain. Cette proposition de loi, qui complète la loi « Déontologie des fonctionnaires » de 2016, me paraît essentielle pour aborder certaines questions qui n'ont pas encore trouvé de réponses satisfaisantes.

Elle tend à renforcer les compétences de la commission de déontologie de la fonction publique, par diverses mesures. L'article 1^{er} conditionne la recevabilité de la demande d'un fonctionnaire souhaitant quitter définitivement la fonction publique pour exercer une activité dans le secteur privé, d'une part, au respect de son engagement d'une durée minimale de services effectifs dans la fonction publique, d'autre part, à sa démission de la fonction publique préalablement à l'examen de sa demande par la commission.

L'article 2 tend à rendre obligatoire la saisine de la commission pour les demandes de mobilité des fonctionnaires soumis à déclaration auprès de la HATVP, et automatique l'ouverture d'une procédure disciplinaire en cas de non-respect de l'avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserve émis par la commission.

L'article 3 prévoit de confier la présidence de la commission, non plus au conseiller d'État qui en est membre comme c'est le cas aujourd'hui, mais, alternativement tous les trois ans, à celui-ci, au conseiller maître à la Cour des comptes et au magistrat de l'ordre judiciaire qui en sont également membres.

L'article 4 tend à étendre le contrôle de la commission à la compatibilité des fonctions exercées par les fonctionnaires réintégrés dans la fonction publique après une mobilité dans le secteur privé. L'article 5 vise à étendre son contrôle au recrutement et au départ des secrétaires généraux et directeurs généraux des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ou de toute autre personne participant à l'activité de contrôle de l'autorité. L'article 6 tend à limiter la durée d'un détachement des fonctionnaires à cinq ans, mettant ainsi fin à la distinction entre détachements de courte durée et ceux de longue durée. Il semblerait toutefois que l'intention des auteurs était de viser la mise en disponibilité, et non le détachement.

Enfin, l'article 7 prévoit d'instaurer une peine complémentaire obligatoire d'interdiction d'exercice d'une fonction publique pour les fonctionnaires condamnés aux mêmes infractions que celles donnant lieu au prononcé d'une peine d'inéligibilité.

Plusieurs de ces articles soulèvent des questions juridiques ou pratiques majeures. J'y reviendrai en vous présentant mes amendements. Il y a néanmoins deux sujets qui mériteraient un débat au sein de notre commission.

D'abord, celui du remboursement de la pantoufle : en effet, il serait légitime que les fonctionnaires ne respectant pas leur engagement d'une durée minimale de service au sein de l'État doivent, s'ils quittent définitivement la fonction publique, rembourser leur pantoufle. Mais il y a une difficulté : la durée de l'engagement minimal au service de l'État est variable selon le corps d'origine et le calcul de la pantoufle également (prise en compte ou non des années de scolarité). Toutefois, une disposition générale serait peut-être nécessaire.

Se pose ensuite la question d'une durée maximale d'une mise à disponibilité dans le secteur privé. Aujourd'hui, cette durée varie selon les cas : elle est de deux ans, non

renouvelable, pour la création ou la reprise d'une entreprise, et de trois ans, renouvelables dans la limite de dix ans, pour un motif de « convenances personnelles ». Faut-il prévoir une durée de cinq ans dans la loi ?

M. Philippe Bas, président. – Je veux saluer le travail très objectif mené par Josiane Costes pour ce rapport.

M. Alain Marc. – Je salue la qualité du rapport. Les élèves qui choisissent de travailler dans le secteur privé à la sortie de l'ENA doivent-ils rembourser les frais de formation engagés par l'État ? Un préfet doit attendre un délai de trois ans avant de se porter candidat à une élection dans le département où il a exercé ses fonctions. J'estime que la durée de cette inéligibilité devrait être portée à dix ans.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'ouvrage *Les intouchables d'État*, récemment paru, commence par une citation de l'inoubliable livre *Révolution* d'Emmanuel Macron : « Les hauts fonctionnaires se sont constitués en caste. [...] Il n'est plus acceptable qu'ils continuent à jouir de protections hors du temps ». Je constate qu'ils ont encore de beaux jours devant eux !

Vous souhaitez encourager la mobilité des fonctionnaires, mais tout dépend de la conception que vous vous faites de l'État. Pour défendre l'intérêt général, ce n'est pas utile ; en revanche, si le but est de favoriser le fonctionnement des affaires, alors il faut le faire. Si les intérêts de BNP Paribas se confondent avec ceux de la France, alors oui, il faut le faire.

Le problème ne vient pas du pantouflage, mais des allers-retours entre secteur public et secteur privé. Je ne mets pas en cause la moralité personnelle des hauts fonctionnaires. Et le déport ne règle rien. Si je prends l'exemple de la nomination de M. Villeroy de Galhau à la tête de la Banque de France, ce qui est à craindre, ce n'est pas qu'il favorise la banque dans laquelle il a auparavant travaillé, mais que les intérêts du système bancaire se confondent avec ceux de notre pays. La Banque de France, lorsqu'elle était dirigée par M. Christian Noyer, était à la manœuvre pour saboter la réforme de la régulation bancaire.

Le problème n'est pas seulement moral, il est beaucoup plus fondamental.

Si l'on s'en tient à l'aspect purement déontologique, vous n'allez pas très loin. J'aurais pu voter la proposition de loi initiale, qui comprenait quelques éléments intéressants, mais avec vos amendements, que va-t-il rester ? Les articles disparaissent les uns après les autres...

Je ne comprends pas ; ou alors je comprends trop bien !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je vous remercie pour la qualité de votre rapport sur un sujet important au regard de la défiance actuelle de nos concitoyens envers ceux qui exercent une activité publique.

Je veux souligner deux points : d'une part, la loi « Déontologie des fonctionnaires » du 20 avril 2016 n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation ; d'autre part, le groupe RDSE a présenté cette proposition de loi avant la remise du rapport de la mission de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts. Dans un esprit de respect des travaux engagés par chacune des chambres, il eût été préférable d'attendre.

Cette proposition de loi n'arrive-t-elle pas trop tard au vu de la loi de 2016 et trop tôt au vu du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, puisqu'il n'a pas encore donné lieu à une initiative parlementaire ?

M. Jacques Bigot. – La proposition de loi présente l'intérêt de susciter en séance publique un débat sur la haute fonction publique et la prévention des conflits d'intérêts. Néanmoins, je ne suis pas sûr que ce texte complète utilement celui de 2016 et qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle loi. Nous jugerons, au cours de la discussion des amendements, de l'utilité et de la portée de chaque article.

Mme Catherine Di Folco. – Quelle est la finalité de l'article 6 qui fixe à cinq ans la durée maximale d'un détachement d'un fonctionnaire ?

Mme Maryse Carrère. – Au nom du groupe RDSE, je veux rappeler la philosophie générale de la proposition de loi. Il s'agit de renforcer la loi du 20 avril 2016, qui s'applique à tous les fonctionnaires. L'étude « Que sont nos énarques devenus ? » a montré que les énarques étaient les plus mobiles. Un rapport de la DGAFP indique que la part des fonctionnaires de catégorie A+ en situation de disponibilité était de 7,9 %, contre 2,7 % des fonctionnaires des catégories A, 2 % des fonctionnaires des catégories B et 2,9 % des fonctionnaires des catégories C.

Les anciens élèves de l'ENA sont ceux qui ont le plus d'influence sur la politique de la nation. C'est la raison pour laquelle il semble nécessaire de leur appliquer des règles spécifiques, afin de s'assurer que leur mobilité ne met pas en danger l'intérêt général. Leurs allers-retours entre secteur public et secteur privé doivent être mieux contrôlés.

Cette proposition de loi s'intègre dans une réflexion plus globale sur l'avenir de la fonction publique, à la suite des mesures annoncées par le Premier ministre. Nous souhaitons réaffirmer les valeurs de la fonction publique et réfléchir aux moyens de restaurer l'attractivité de ses carrières.

Nous proposons des mesures destinées à ouvrir le débat en vue d'élaborer une position de compromis au sein du Sénat en prévision des futures discussions avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, rédigé par les députés Fabien Matras et Olivier Marleix, a été publié après le dépôt de notre proposition de loi.

Je salue la qualité du travail de notre rapporteure et sa volonté d'honorer au mieux son rôle dans la position quelque peu schizophrénique qui la conduit à rapporter le texte dont elle est l'un des auteurs.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur Marc, si un élève quitte l'ENA en cours de scolarité, c'est l'école qui procède au recouvrement des frais de scolarité. S'il pantoufle, c'est le corps ou l'administration dont il relève qui assure le recouvrement du remboursement de la pantoufle.

S'agissant des préfets, ils doivent effectivement respecter un délai de trois ans entre la cessation de leurs fonctions dans un département et leur présentation à une élection dans ce même territoire.

M. Alain Marc. – Si un préfet est nommé au début du mandat des futurs grands électeurs, il pourra se présenter à une élection au bout de six ans. Il faudrait, pour éviter tout conflit d'intérêts, que le délai soit porté à sept ans.

M. Philippe Bas, président. – Cela pourrait être jugé inconstitutionnel. Les préfets sont des citoyens français qui ne sont frappés que d'une inéligibilité relative. Le Conseil constitutionnel tient à préserver le droit de chaque citoyen à être candidat à une élection. Néanmoins, vous avez raison, il faut être attentif à éviter tout conflit d'intérêts. Une modification du seuil actuel est peut-être envisageable.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur Collombat, nous avons des conceptions philosophiques différentes sur le rôle de notre fonction publique.

Monsieur Mohamed Soilihi, aucune évaluation de la loi de 2016 n'a pour l'instant été conduite. Mais pourquoi attendre une proposition de loi de l'Assemblée nationale ? Le rapport des députés Fabien Matras et Olivier Marleix est public : il enrichira le débat du Sénat.

Madame Di Folco, il s'agit effectivement d'une erreur : l'article 6 vise en réalité les mises en disponibilité, et non les détachements.

Mme Brigitte Lherbier. – Prenons le cas d'un magistrat de tribunal administratif qui revient dans son corps d'origine après l'avoir temporairement quitté pour devenir conseiller municipal : n'y a-t-il pas conflit d'intérêts ?

M. Alain Richard. – La règle de déport s'applique.

M. Philippe Bas, président. – Si le tribunal doit connaître d'un contentieux intéressant la commune dans laquelle le magistrat a servi comme conseiller municipal, celui-ci ne pourra pas participer au jugement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-4 vise à supprimer l'article 1^{er}, qui soulève plusieurs interrogations. En premier lieu, la cessation définitive de fonctions visée mériterait d'être mieux définie. Car celle-ci concerne soit la mise en retraite, soit la démission, soit la révocation. Or, l'article 1^{er} ne vise que la démission.

En deuxième lieu, il soulève une question d'articulation avec le droit existant. La présentation préalable de sa démission par un fonctionnaire serait contradictoire avec le premier alinéa du III de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 selon lequel « le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions [...] saisit à titre préalable la commission afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité ». En d'autres termes, l'administration ne peut prendre une décision avant que la commission de déontologie de la fonction publique ait été saisie et ait statué sur la demande de l'agent. Or l'article impose la démission avant la saisine de la commission ! Mieux vaudrait donner à la commission la possibilité de s'assurer de la démission effective de l'agent après qu'elle a rendu son avis.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Nathalie Delattre. – Cet article visait à ouvrir le débat sur le manque de clarté des textes concernant les règles relatives au maintien prolongé des fonctionnaires hors de leurs fonctions dans l'administration. Celle-ci a-t-elle intérêt à ce que des agents souhaitant quitter la fonction publique se maintiennent hors de leurs fonctions durant plusieurs années par une combinaison de détachements et de mises en disponibilité ? Il arrive que certains fonctionnaires passent plus de la moitié de leur carrière hors de l'administration.

Par ailleurs, il faut évoquer le remboursement de la pantoufle. Nous regrettons la suppression de cet article.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'aurais aimé que cet article fût maintenu. Le remboursement de la pantoufle peut sembler anecdotique mais, en réalité, il représente beaucoup plus ! Les choses sont parfaitement claires : vous ne souhaitez rien changer au système !

M. Jean Louis Masson. – Je suis favorable au remboursement de la pantoufle. Les écoles de fonctionnaires versent un salaire à leurs élèves. J'en ai bénéficié quand j'étais à Polytechnique. Il est normal de demander qu'en contrepartie, les bénéficiaires rendent un service à l'État et, s'ils ne le font pas, qu'ils remboursent leurs frais de scolarité.

M. Philippe Bas, président. – La règle du remboursement existe déjà, ce n'est pas l'objet de cet article. Il pose une règle inacceptable : le fonctionnaire devrait démissionner de la fonction publique avant d'être autorisé à exercer à titre définitif une fonction dans le secteur privé.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Si j'ai bien compris, Mme la rapporteure présente des amendements de suppression des articles de sa propre proposition de loi...

M. Philippe Bas, président. – Vous soulevez un point de méthode très intéressant. J'hésite toujours à confier à un membre du groupe auteur d'une proposition de loi le rapport sur ce texte. La fonction de rapporteur l'emporte nécessairement sur celle de signataire de la proposition de loi. Elle suppose de prendre du recul, et d'examiner le texte de la façon la plus impartiale et objective pour éclairer la commission des lois. C'est ce qu'a fait Mme Costes ; et les membres de son groupe, quelque peu déçus de la proposition de suppression de plusieurs dispositions, ont d'ailleurs rendu hommage à son objectivité.

Article 2

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Mon amendement COM-5 et l'amendement COM-1 de M. François Patriat et des membres du groupe La République en Marche sont identiques : ils visent à supprimer l'article 2.

Les amendements identiques COM-5 et COM-1 sont adoptés.

Article 3

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-6 vise à supprimer l'article 3, qui prévoit une présidence tournante de la commission de déontologie de la fonction publique, aujourd'hui assurée de droit par le conseiller d'État qui en est membre, entre celui-ci, le conseiller maître à la Cour des comptes et le magistrat de l'ordre judiciaire.

Or il importe de confier la présidence de la commission à une personne ayant une fine connaissance du fonctionnement de l'administration. En outre, la continuité dans l'exercice de cette fonction est souhaitable, étant rappelé que le président n'a pas voix prépondérante au sein de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il s'agissait aussi avec cet article de limiter l'entre soi... La proposition était bien modeste à l'origine. Mais je constate que c'est encore trop !

M. Philippe Bas, président. – Vous appréciez tant la nature de la présidence de la HATVP que vous aimeriez étendre cette inamovibilité à tous les cas possibles, mais le travail des deux instances est de nature très différente.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je dis au contraire qu'une mobilité est nécessaire !

M. Philippe Bas, président. – Je vous avais mal compris.

Mme Maryse Carrère. – Cet article vise à introduire une alternance entre les trois principaux membres de la commission de déontologie afin de réduire l'emprise d'un corps plutôt que d'un autre sur la doctrine développée en matière de pantouflage. Le triptyque incarné par un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour des comptes et un membre de l'autorité judiciaire s'impose dans de nombreuses instances administratives. Une réflexion pourrait être conduite sur l'opportunité d'ouvrir cette fonction à d'autres corps, comme les inspecteurs généraux de l'administration ou les administrateurs civils...

L'amendement COM-6 est adopté.

Article 4

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-7 est un amendement de précision et de clarification.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article additionnel après l'article 4

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-8 tend à prévoir la publicité des avis rendus par la commission de déontologie de la fonction publique, dont les administrations regrettent la méconnaissance puisqu'elles n'en sont pas destinataires. Il reviendrait à la commission de fixer elle-même les modalités de publicité de ses avis.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 5

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-9 vise à restreindre le champ de compétence de la commission de déontologie de la fonction publique au recrutement des secrétaires généraux et des directeurs généraux des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API), le départ de ces agents publics relevant déjà du champ de compétences actuel de la commission de déontologie de la fonction publique.

Il tend également à préciser que le contrôle de la commission porterait sur les fonctions effectivement exercées les trois années précédant ledit recrutement.

L'amendement COM-9 est adopté. Par conséquent, l'amendement COM-2 devient sans objet.

Article 6

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-10 vise à supprimer l'article 6, qui prévoit de plafonner à cinq ans la durée d'un détachement d'un fonctionnaire. Il semblerait que les auteurs souhaitaient en réalité encadrer la mise en disponibilité.

L'amendement COM-10 est adopté.

Article 7

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement COM-11 tend à supprimer du champ de la peine complémentaire obligatoire d'exercice d'une fonction publique les délits détachables de l'exercice d'une fonction publique et qui font l'objet de sanctions pénales spécifiques.

L'amendement COM-11 est adopté.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je veux revenir sur un amendement que j'avais déposé et que j'ai retiré avant la réunion de notre commission, relatif au rattachement de la commission de déontologie de la fonction publique à la HATVP. J'aimerais que l'on débattenne de l'opportunité ou non d'un tel rattachement.

Mme Maryse Carrère. – Le groupe RDSE est prudent sur la question des missions de la HATVP. Il existe des raisons objectives plaçant en faveur d'un rapprochement entre les deux instances qui poursuivent des objectifs très proches. Nous pourrions être favorables à une fusion, si elle ne se fait pas *a minima*. Plusieurs points méritent une attention particulière : la nature du contrôle de déontologie doit être adaptée à la sensibilité des fonctions exercées ; une cartographie des risques pourrait être établie ; la HATVP doit bénéficier de tous les moyens d'information nécessaires pour se saisir rapidement des passages des hauts fonctionnaires vers le secteur privé ; et il faudrait sans doute créer un collège spécifique au sein de la HATVP.

Mme Catherine Di Folco. – Ce sujet avait été évoqué par notre ancien collègue Alain Vasselle, rapporteur de la loi « Déontologie des fonctionnaires » de 2016. Nous avons voté un amendement prévoyant la fusion des deux instances.

M. Philippe Bas, président. – Effectivement, l'amendement avait été adopté en séance publique, à votre initiative, malgré un avis défavorable de la commission.

M. Jacques Bigot. – Mme la rapporteure a proposé de nombreuses suppressions d'articles qui, au final, vident ce texte de sa substance. Notre groupe ne voit pas très bien l'intérêt des quelques petits points restants. Nous nous abstenons en commission, et nous verrons si la discussion en séance publique fait évoluer notre position.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Certaines avancées ne sont pas négligeables : publication des avis de la commission de déontologie, extension de son

contrôle au recrutement des secrétaires généraux et directeurs généraux des AAI et des API ainsi que vis-à-vis des fonctionnaires réintégrant le secteur public après un passage dans le secteur privé.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Subordination de la recevabilité d'une demande de fonctionnaire souhaitant cesser définitivement ses fonctions à sa démission préalable de la fonction publique avant son examen par la commission de déontologie de la fonction publique			
Mme COSTES, rapporteure	4	Suppression	Adopté
Article 2 Saisine obligatoire de la commission de déontologie de la fonction publique pour les demandes de mobilité de fonctionnaires soumis à déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique			
Mme COSTES, rapporteure	5	Suppression	Adopté
M. PATRIAT	1	Suppression	Adopté
Article 3 Présidence tournante de la commission de déontologie de la fonction publique			
Mme COSTES, rapporteure	6	Suppression	Adopté
Article 4 Extension du contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique			
Mme COSTES, rapporteure	7	Précision et clarification	Adopté
Article additionnel après l'article 4			
Mme COSTES, rapporteure	8	Publicité des avis de la commission de déontologie de la fonction publique	Adopté
Article 5 Extension du contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique au recrutement des secrétaires généraux et directeurs généraux des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes			
Mme COSTES, rapporteure	9	Compétence de la commission de déontologie de la fonction publique pour le recrutement des secrétaires généraux et directeurs généraux des AAI et API	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PATRIAT	2	Suppression	Satisfait ou sans objet
Article 6 Limitation à cinq ans de la durée maximale d'un détachement			
Mme COSTES, rapporteure	10	Suppression	Adopté
Article 7 Institution d'une peine complémentaire obligatoire d'interdiction d'exercer une fonction publique pour les fonctionnaires coupables de crimes ou de certains délits			
Mme COSTES, rapporteure	11	Restriction des délits susceptibles de faire l'objet d'une peine complémentaire obligatoire d'interdiction d'exercer une fonction publique pour un fonctionnaire	Adopté

Proposition de loi sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Brigitte Lherbier, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi de Mme Françoise Laborde sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales.

Selon l'auteure de ce texte, les aménagements de peine et les crédits de réduction de peine entraînent un sentiment d'impunité pour les auteurs de ces violences et une grande incompréhension chez les victimes et leurs proches. Comment la famille d'une victime peut-elle comprendre qu'un homme violent condamné à dix-huit mois de prison, pour non-assistance à personne en danger, soit finalement soumis à un placement sous surveillance électronique ? La proposition de loi crée en conséquence un régime dérogatoire en matière d'exécution des peines, applicable aux seuls auteurs de violences conjugales : ces derniers, lorsqu'ils seraient incarcérés, seraient exclus de certaines possibilités d'aménagement ou d'exécution des peines. C'est une nouvelle occasion de nous interroger sur l'efficacité et l'efficience de notre régime d'exécution des peines.

En réalité, cette proposition ne concerne pas véritablement les auteurs de violences conjugales. D'une part, le champ des infractions retenues recouvre des violences d'inégale gravité, puisqu'il exclut l'homicide mais inclut le harcèlement téléphonique ou le harcèlement moral au travail. D'autre part, certaines infractions pénales, notamment celles liées à la répression des violences faites en groupe – bande organisée, embuscade... – ne peuvent, par définition, être commises à l'encontre d'une victime par son conjoint.

L'article 1^{er} exclut du bénéfice de certaines mesures les personnes condamnées et incarcérées pour certaines infractions commises à l'encontre de leur conjoint, leur concubin ou leur partenaire d'un pacte civil de solidarité (PACS). Celles-ci ne pourraient plus demander une suspension ou un fractionnement de la peine d'emprisonnement pour un motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social. Pour rappel, la suspension permet de reporter l'exécution de la peine, quand le fractionnement autorise le condamné à exécuter sa peine sous forme de fractions d'une durée minimale de deux jours sur une période ne

pouvant excéder quatre ans. Ces personnes ne pourraient pas non plus demander une mesure de semi-liberté leur permettant de quitter l'établissement pénitentiaire durant la journée, notamment pour travailler ou suivre une formation. Il leur serait également impossible de solliciter une mesure de placement à l'extérieur, qui astreint le condamné à effectuer des activités en dehors de l'établissement.

L'article 2 exclut aussi ces personnes du bénéfice des crédits de réduction de peine prévus par l'article 721-1-1 du code de procédure pénale. Depuis la loi du 9 mars 2004, chaque condamné se voit attribué automatiquement un crédit de réduction de peine, diminué en cas de mauvais comportement en détention. Le temps accordé en réductions de peine peut surtout être utilisé, à la libération du condamné, comme une assiette permettant d'imposer plusieurs mesures de suivi du condamné. En cas de non-respect de ces mesures, obligations ou interdictions, le juge de l'application des peines (JAP) peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne.

Je comprends l'objectif de la proposition de loi. Il s'agit d'afficher de la fermeté vis-à-vis des auteurs de violences conjugales, pour lutter contre le sentiment d'impunité, car les chiffres sont aussi lourds qu'incompréhensibles. Néanmoins, ce texte pose d'importantes difficultés juridiques et pratiques. Il me semble même contre-productif sur de nombreux points.

D'abord, il ne concerne que les aménagements de peine des personnes incarcérées, et ne changerait rien au constat de non-exécution des petites peines d'emprisonnement. Le fait divers à l'origine de ce texte concerne un homme condamné à dix-huit mois de prison, qui n'avait jamais été incarcéré mais soumis à un bracelet électronique. Aucune disposition n'est proposée pour modifier la possibilité, pour le tribunal correctionnel, d'aménager *ab initio*, au stade du jugement, les peines d'emprisonnement prononcées. Dès le stade du jugement, le tribunal correctionnel peut en effet aménager une peine d'emprisonnement en un placement sous surveillance électronique ou une mesure de semi-liberté. La proposition ne modifie pas non plus la procédure d'examen systématique par le JAP, en vue d'un aménagement, des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans des condamnés non incarcérés, en application des articles 474 et 723-15 du code de procédure pénale ; or c'est cette procédure qui est très critiquée. Enfin, elle ne supprime nullement la possibilité, pour le JAP ou le tribunal de l'application des peines, de prononcer une mesure de placement sous surveillance électronique, en application de l'article 723-7 du code de procédure pénale.

L'article 1^{er} réduit les mesures d'aménagement pouvant être proposées aux condamnés déjà incarcérés : or, *a fortiori* dans un cas de violences conjugales, il est nécessaire d'éviter les sorties sèches et d'accompagner les libérations des condamnés incarcérés par des mesures probatoires.

Sans effet sur la possibilité d'un aménagement *ab initio* des condamnés non incarcérés, ce texte pourrait même inciter les juridictions à prononcer des peines plus faibles.

En ce qui concerne les crédits de réduction de peine, je comprends tout à fait l'objectif recherché et ne suis aucunement opposée à une réforme. Mais il serait incohérent et contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi d'exclure les seuls auteurs de violences conjugales du bénéfice des crédits de réduction de peine. La semaine dernière, nous avons évoqué des violences d'une autre catégorie, mais tout aussi inadmissibles...

Cette proposition de loi pose donc un problème général d'atteinte au principe d'égalité. Pourquoi soumettre les seuls auteurs de violences conjugales au régime dérogatoire déjà prévu pour les condamnés pour terrorisme ? En effet, il s'agit ici d'appliquer aux auteurs de violences conjugales le régime dérogatoire créé par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale applicable aux personnes condamnées pour terrorisme. L'extension proposée semble délicate, s'agissant d'infractions réprimées, par exemple, d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, quand les infractions terroristes sont punies au minimum de sept ans d'emprisonnement, au maximum de la réclusion criminelle à perpétuité. Et, à la différence du terrorisme, les aménagements de peine présentent une réelle utilité pour les auteurs de violences conjugales, comme cela nous a été confirmé à plusieurs reprises lors des auditions : des suivis probatoires dédiés existent, qui permettent d'obliger les condamnés à suivre des traitements et à se soigner.

Je vous propose donc de rejeter cette proposition de loi. En conséquence, la discussion porterait en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

Les problèmes soulevés par ce texte ont déjà été examinés par notre commission des lois, qui a déjà proposé plusieurs réformes d'envergure du régime d'exécution des peines. La proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale a été adoptée en janvier 2017, et le rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! » a été publié, en avril avant que ne soit adoptée, au mois d'octobre dernier la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice. Ces deux textes ont proposé des réformes globales qui répondent aux préoccupations de l'auteure.

Dans le cadre de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, notre commission a adopté le principe de la suppression de l'obligation d'examen avant mise à exécution, par le JAP, de toutes les peines d'une durée inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, ou un an en état de récidive légale. Cette mesure permettrait de répondre à la légitime incompréhension des victimes ou des proches de victimes lorsque n'est pas incarcérée une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de dix-huit mois, par exemple.

Beaucoup doit encore être fait pour améliorer la protection des victimes de violences conjugales, notamment en généralisant les dispositifs « téléphone grand danger », et en prévoyant davantage de moyens pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Néanmoins, ce texte ne répond pas aux problèmes soulevés, et paraît même contre-productif.

M. Philippe Bas, président. – Ce sujet sensible doit être examiné avec soin, mais de telles dispositions semblent contre-productives. La mission d'information de MM. Bigot et Buffet nous éclairera certainement sur le sujet.

Quand on se penche sur un type particulier d'infractions, on en vient souvent à le considérer comme le pire qui soit et à perdre de vue la nécessité d'une approche générale du système des peines. Les réductions de peine n'ont pas pour seul objectif d'être agréables aux personnes condamnées ; elles doivent aussi permettre de préparer leur sortie de prison en aménageant un parcours - que nous devons bien nous garder d'idéaliser - les conduisant progressivement vers la réinsertion. Interdire ces réductions n'aurait aucun effet dissuasif et priverait l'administration pénitentiaire des instruments dont elle a besoin pour inciter le détenu à se préparer à la sortie de prison. Une peine, si longue soit-elle, prend fin un jour. Ne

pas préparer la réinsertion du condamné serait dangereux pour la société, et serait un gâchis pour l'intéressé. Notre rapporteur a raison de considérer que notre commission des lois doit rejeter ce texte, qu'il serait bien difficile d'amender.

M. François Pillet. – Je suis d'accord, et remercie notre rapporteur d'avoir su garder la raison dans ce climat très sensible, dont je déplore par ailleurs les excès qui, me semble-t-il, nuisent aux victimes et à notre droit. L'analyse technique que vous nous avez présentée a mis en lumière les insuffisances et même le caractère contre-productif de cette proposition de loi : si nous retirions aux juges leur pouvoir d'appréciation, la jurisprudence évoluerait vers des peines moins sévères, ce qui ne reflèterait plus du tout la volonté du législateur. Une décision se prend après un débat judiciaire, quoiqu'en pensent les médias, qui ne maîtrisent souvent pas la totalité des informations qui ont été prises en considération.

Le principe d'individualisation des peines a été reconnu par une décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2005, et est considéré comme la concrétisation pénale de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Plus on lie la décision du juge, plus ce principe risque d'être bafoué. Puis, à modifier sans cesse l'échelle des peines, nous rendons notre code pénal incohérent. Enfin, la garde des sceaux a annoncé, je crois, une révision de l'échelle des peines.

Bref, votre analyse technique permet incontestablement de rejeter ce texte, sans interdire pour autant le débat en séance publique.

Mme Maryse Carrère. – Mme Laborde a fait de la lutte contre les violences conjugales une priorité, et vous connaissez tous la qualité de son travail sur ces questions. Ses échanges avec les associations de femmes victimes de violences conjugales l'ont portée à réfléchir à l'aménagement des peines, car la mise à l'abri des victimes est primordiale. La dépendance financière et affective des femmes victimes de violences conjugales n'est pas assez prise en compte dans l'exécution des peines de leurs bourreaux. Un bracelet électronique, par exemple, ne permet pas de mettre fin à l'emprise que ceux-ci exercent sur elles, ni de faire cesser les violences. Certes, il est difficile de trouver un moyen d'empêcher la récidive ; l'interdiction de réduction des peines est la seule solution trouvée. Les violences conjugales sont les seules infractions dans lesquelles la victime peut croiser son bourreau quelques jours après le prononcé de la peine... Le contexte est particulier, avec la discussion prochaine du projet de loi de Mme Schiappa et l'ouverture des cinq chantiers de réformes de la justice, dont le cinquième concerne justement l'efficacité des peines. Nous espérons que MM. Bigot et Buffet prendront nos préoccupations en compte dans leur mission. Je remercie enfin la rapporteure pour son objectivité, et pour sa sérénité lors des auditions, sur des sujets difficiles.

M. Jacques Bigot. – La loi doit permettre de trouver des solutions - forcément individuelles, notamment dans des affaires de couple, où l'enjeu est d'abord de faire en sorte que la victime porte plainte et se détache de son bourreau - même après la sanction pénale, c'est un problème. La nature, la mise en œuvre et l'efficacité des peines sont bien sûr fondamentales, d'autant que la peine protège autant la victime que l'ordre public. La véritable difficulté est ensuite que l'auteur de l'infraction arrive à comprendre ce qu'il a fait, et se détache de la victime, à laquelle il est lié par une relation complexe. Il nous faut donc donner au juge la capacité et les moyens d'agir ainsi que d'interagir avec le juge aux affaires familiales en cas de divorce, de concubinage ou s'il y a, comme c'est souvent le cas, des enfants.

En somme, le législateur doit être modeste : ce n'est pas à la loi de régler ces problèmes. Celle-ci doit simplement donner au juge, à la victime et à l'auteur les moyens de trouver la sortie du cercle infernal des violences conjugales. Il est vrai que parler davantage de ces sujets aidera davantage de victimes à oser prendre la parole. Je me rappelle que le procureur de Strasbourg, en conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), demandait à l'agglomération de financer les « téléphones grand danger » dont nous munissions les victimes, arguant que la justice n'en avait pas les moyens. Ces dispositifs sont pourtant essentiels car ils évitent le renouvellement des violences, qui vont parfois jusqu'à l'assassinat.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je suis d'accord avec la rapporteure, et souhaite simplement ajouter qu'il existe certains recoins de notre République où le sujet des violences conjugales demeure tabou. Ce n'est pas en durcissant notre loi pénale, qui s'applique uniformément sur tout le territoire de la République, que nous parviendrons à y améliorer la situation et à délier les langues. À Mayotte, ce sujet doit encore être travaillé.

Mme Brigitte Lherbier, rapporteur. – Oui, la situation est catastrophique : en 2016, 123 femmes et 34 hommes ont été tués par leur conjoint ou leur conjointe. Inadmissible ! Il faut trouver une solution. Nous devons inciter les femmes à porter plus souvent plainte : entre 2012 et 2017, seule une victime sur cinq l'a fait. L'accueil et le suivi dans les commissariats doivent être améliorés : mieux épauler les victimes relève de la politique pénale. Quant aux sanctions, elles ont certes vocation à punir, mais elles doivent aussi être l'occasion d'échanger avec l'auteur des violences et d'analyser le cheminement qui l'a mené au passage à l'acte. Or un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation gère en moyenne une centaine de dossiers : c'est beaucoup trop ! Nous sommes tous convaincus que l'automatisme des réductions de peine n'est pas une bonne chose et qu'il faut retravailler ce dispositif pour l'individualiser.

Des mesures ont déjà été prises pour épauler les femmes victimes de violences conjugales. Dans le cadre d'un divorce, il est possible d'organiser l'éviction de l'auteur des faits du domicile conjugal et de lui retirer l'autorité parentale. Bien sûr, toute mesure peut avoir des effets pervers. Par exemple, le juge doit avertir la victime de la sortie de prison de son bourreau. Souvent, celle-ci ne l'accepte pas – mais cette sortie est inévitable ! Je suis convaincue que nous trouverons des cheminements pour améliorer la situation.

M. Philippe Bas, président. – Ne fermons pas la porte à la réflexion.

À l'issue de ce débat, la proposition de loi n'est pas adoptée par la commission.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 13 février 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Je suis très heureuse et honorée de vous accueillir au Sénat pour notre première commission mixte paritaire (CMP) de la législature. La dernière CMP, respectant la règle de l'alternance, s'était tenue à l'Assemblée nationale pour le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, nous sommes réunis pour trouver un accord sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants.

DÉSIGNATION DU BUREAU

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente ; M. Bruno Studer, député, vice-président ; M. Jacques Gersperrin, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Gabriel Attal, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Sont également présents : M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, M. David Assouline, M. Antoine Karam comme sénateurs titulaires ; Mme Anne Brugnera, Mme Christine Cloarec, M. Patrick Hetzel, Mme Valérie Bazin-Malgras, M. Philippe Berta comme députés titulaires ; M. Jean-Claude Carle, Mme Laure Darcos, Mme Mireille Jouve, M. Laurent Lafon, M. Pierre Ouzoulias, M. Olivier Paccaud, comme sénateurs suppléants ; Mme Sylvie Charrière, Mme Anne-Christine Lang, Mme Fannette Charvier, Mme Cécile Rilhac, Mme George Pau-Langevin, comme députés suppléants.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Après son examen par le Sénat, le texte du projet de loi est profondément modifié : seuls deux articles ont été adoptés conformes et quatre ont été supprimés. Le Sénat a adopté treize nouveaux articles. Pour nombreuses qu'elles soient, ces divergences ne me paraissent pas de nature à remettre en cause le travail de co-construction sur ce sujet important pour l'avenir de notre pays et de notre jeunesse.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Merci de votre accueil. Cette réforme est centrale pour l'évolution de l'enseignement supérieur et pour la réussite de tous les étudiants. Ce texte a été largement débattu et enrichi par nos deux chambres, le Sénat ayant notamment adopté plusieurs articles additionnels qui complètent utilement le texte voté par l'Assemblée nationale en décembre.

D'autres points nécessitent un débat plus approfondi pour déboucher sur un texte conforme aux objectifs initiaux de la réforme : je souhaite que nous trouvions un accord, pour que le texte entre en vigueur le plus rapidement possible et que les élèves qui ont commencé à s'inscrire sur la plateforme *Parcoursup* soient rassurés sur les modalités d'accès à l'enseignement supérieur.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Je vous remercie de conserver le caractère confidentiel de cette commission mixte paritaire et de ne pas faire usage des réseaux sociaux pour ne pas influencer l'évolution de nos travaux.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Je vous approuve totalement.

M. Jacques Grosperin, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'étais auparavant député, mais comme me disait un ami, « un sénateur est un député qui a réussi »...

Mme Laure Darcos, sénatrice. – Ça commence fort ! Bienvenue !

M. Jacques Grosperin, sénateur, rapporteur. – Je suis très heureux que cette commission mixte paritaire s'ouvre dans un climat propice à un probable accord et j'en remercie tout particulièrement M. Gabriel Attal, qui a su se montrer très attentif aux apports du Sénat. Je félicite nos collègues députés du travail accompli sur le projet de loi : le Sénat a repris une trentaine de vos amendements. Il a également apporté sa marque à ce texte. Il a ainsi pris des positions fortes sur les capacités d'accueil, le veto de l'établissement, le contrôle de l'assiduité des boursiers. Il a rappelé des fondamentaux : l'autonomie des établissements, la primauté à l'insertion professionnelle et la transparence. Nous ne renonçons pas à nos convictions et nous continuerons à les défendre.

Mais, dans un esprit de responsabilité, au regard des 850 000 jeunes qui sont en attente de *Parcoursup*, nous avons accepté des rédactions de compromis et le retrait de certains de nos amendements. C'est le sens des 38 propositions de rédaction que nous vous présentons avec Gabriel Attal. L'Assemblée fait quelques concessions, le Sénat fait l'autre moitié du chemin. Tout ne nous convient pas et certains d'entre nous seront certainement déçus que leurs amendements ne figurent pas dans le texte final. Mais j'en appelle à notre sens commun de l'intérêt général, afin que ce texte soit adopté d'ici la fin de la semaine par nos deux assemblées.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je suis heureux de participer à ma première commission mixte paritaire sur un texte qui nous mobilise au-delà de nos appartenances politiques, avec une volonté commune d'aboutir. Nous avons travaillé dans l'urgence, pour respecter l'engagement pris par le Gouvernement de mettre fin au tirage au sort dès la rentrée prochaine. Quel que soit son groupe politique, j'ai senti que chacun souhaite que la réforme réussisse : c'est dans l'intérêt des jeunes de terminale !

Avec M. Grosperin, nous avons très bien travaillé depuis le mois de décembre. Nous avons fait chacun des pas vers l'autre et vous proposons 38 propositions de rédaction, pour un texte équilibré. Nous avons tous à cœur de faire réussir cette réforme.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Merci. Le texte issu d'une commission mixte paritaire n'est jamais la rédaction idéale pour chacun

individuellement, mais un texte qui doit être voté par les deux chambres : cela nécessite un fin travail de rapprochement et des concessions – c’est tout l’intérêt de l’exercice.

M. Patrick Hetzel, député. – Le groupe Les Républicains de l’Assemblée nationale est assez dubitatif sur le peu de débats à l’Assemblée nationale sur ce texte, mais remarque avec un immense intérêt que le travail du Sénat est allé dans le bon sens. Il est favorable à une adoption en l’état du texte issu des travaux du Sénat.

Certes, nous échangerons article par article et notre position dépendra de la nature des débats. Si nous désapprouvons les propositions de rédaction qui seront adoptées, nous continuerons à nous opposer à ce texte. La manière dont cette question a été traitée, dont *Parcoursup* a été mis en place, ne nous convient pas. Certes, il y va de l’intérêt des étudiants, mais des directives ont été données aux recteurs pour mettre en place le système avant même l’adoption du texte ! Le Gouvernement a fait peu de cas de l’action du Parlement...

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – Nous avons bien débattu au Sénat – même si nous avons regretté de ne pas pouvoir le faire plus longtemps. Ce temps donné au débat, c’est l’ADN du Sénat. Mais aborder rapidement les sujets de l’enseignement supérieur et les enjeux du XXI^e siècle de l’université, alors que ce texte doit être adopté en urgence pour répondre à une réalité qu’il faut régler, est assez frustrant. Le contexte était différent de celui de l’examen à l’Assemblée : *Parcoursup* avait été lancé, nous disposions de retours de lycéens et de collègues et nous aurions pu expertiser le système.

Nous avons été extrêmement déçus : seuls trois de la trentaine d’amendements déposés par le groupe socialiste et républicain du Sénat ont été adoptés. Ils allaient plus loin dans la logique d’accompagnement des jeunes, au lieu de s’en tenir à une logique d’affectation à la rentrée prochaine. Nous avons des lignes rouges et le travail est encore devant nous sur l’université de demain...

M. Pierre Ouzoulias, sénateur. – Je partage les propos de notre collègue député Les Républicains : le Parlement a été mis devant un fait accompli. La loi doit régulariser un arrêté pris par la ministre. Je regrette que la date précoce de cette commission mixte paritaire, à la demande du Gouvernement, ne nous permette pas d’avoir connaissance de l’avis du Conseil d’État sur le recours que le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste a formulé. Nous aurions pu modifier le texte par amendement. Désormais, si cet avis va dans notre sens, il entachera les décisions de *Parcoursup* d’irrégularité et posera des problèmes pour la rentrée universitaire.

Ce texte va encore plus loin dans l’autonomie des universités, qui pourront choisir leurs étudiants. C’est une rupture avec le modèle français existant depuis cinquante ans. Nous sommes opposés à ce changement radical et profond.

M. Antoine Karam, sénateur. – La commission mixte paritaire a une mission bien précise : chercher un bon compromis, acceptable par tous. Chacun s’est exprimé en son âme et conscience. Enseignant, j’estime qu’il est nécessaire de trouver un accord dans l’intérêt des futurs étudiants – peu sensibles à nos querelles politiciennes – afin qu’ils puissent trouver leur voie pour avoir un parcours normal et atteindre leurs objectifs.

Faisons preuve d’intelligence. Je me félicite que les rapporteurs se soient rencontrés à plusieurs reprises. Certes, des zones d’ombres perdureront et les compromis ne seront pas acceptables pour tout le monde.

M. David Assouline, sénateur. – C'est un exercice particulier. Nous nous plaignons tous que ce sujet fondamental ait été abordé dans l'urgence, limitant les débats et contraignant la navette. Un système universitaire et de recherche d'excellence est l'apanage des grandes nations démocratiques. Je conteste l'argument de l'urgence, non pas pour en finir avec le système précédent, afin de respecter les décisions du Conseil d'État et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le tirage au sort n'était pas le système d'affectation général : il n'était réalisé que dans les filières en tension et ne concernait que 5 % des étudiants. Certes, c'était une erreur du Gouvernement précédent. Un décret aurait suffi pour cette année de transition, afin de débattre d'une vraie loi abordant tous les sujets, y compris les orientations budgétaires. Un suivi individualisé nécessite davantage de moyens, qui ne sont pas prévus par la dernière loi de finances.

Nous avons recherché un équilibre à partir des amendements pour plus de sécurité et d'accès à l'université et d'orientation pour les étudiants et non pas plus de sélection. Vous adopterez probablement un autre compromis, franchissant des lignes rouges inacceptables. Le texte adopté par le Sénat ne nous convient absolument pas. L'Assemblée nationale pouvait prendre davantage de temps pour faire prévaloir l'équilibre de sa rédaction, qui est un moindre mal...

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Chaque chambre est indépendante dans la conduite de ses travaux.

M. Jean-Claude Carle, sénateur. – Ce texte va dans le bon sens et met fin au système existant, approprié pour la Française des jeux, non pour l'éducation nationale. Il prend en compte les débouchés, pas la diversité des besoins sur le territoire. Je regrette que mon amendement ne soit pas repris. C'est un point de départ et non un aboutissement. L'orientation commence beaucoup plus tôt : dans un pays où le déterminisme social est total, l'avenir scolaire d'un jeune est quasiment scellé dès l'âge de sept ans.

Mme Anne Brugnera, députée. – Le groupe La République en Marche de l'Assemblée nationale continuera à défendre ce texte, partie du plus vaste Plan étudiants, proposé à l'issue d'une concertation de plusieurs mois. Nous continuerons à écouter et à échanger. Nous avons voté des amendements proposés par tous les groupes politiques de notre assemblée et nous sommes venus ici dans un esprit de responsabilité. Constructifs, nous avons défendu ce texte dans nos territoires et savons qu'un compromis est nécessaire pour nos jeunes.

Mme Valérie Bazin-Malgras, députée. – Seuls trois des 126 amendements du groupe Les Républicains ont été retenus. Nous voterons les propositions de rédaction en notre âme et conscience, tout en étant constructifs. Nos positions sont proches de celles des sénateurs Les Républicains.

M. Philippe Berta, député. – Certains amendements du groupe Modem de l'Assemblée nationale ont été adoptés, d'autres non. Nous pourrions également être déçus. Mais notre seule priorité, c'est de tout faire pour amoindrir l'insupportable sélection par l'échec, qui caractérise le système français. Praticien, je vois un taux d'échec de 60 à 70 % en première année. C'est inacceptable, alors que j'aurais pu dissuader des élèves de s'engager dans cette voie si je les avais rencontrés avant. Tous les lycéens que j'ai rencontrés ont un avis positif sur *Parcoursup*. Plus de 300 000 lycéens seraient déjà inscrits.

Mme George Pau-Langevin, députée. – Nous étions dubitatifs sur ce projet de loi lors de son examen à l'Assemblée nationale. Il a été infléchi au Sénat dans un sens encore plus préoccupant, centré sur l'insertion professionnelle. Ce n'est plus l'université que nous connaissions...

Il est gênant qu'une grande partie du Plan étudiants soit hors du texte que nous examinons. La mise en place de *Parcoursup* avant même notre vote illustre bien l'importance accordée à nos débats ! Il aurait été logique de travailler en même temps sur la réforme du baccalauréat et de la formation professionnelle. L'ordre d'examen des textes est bizarre. Pourquoi commencer par étudier l'outil ?

Le groupe Nouvelle Gauche espère une amélioration du projet de loi, dans un esprit également constructif.

M. Laurent Lafon, sénateur. – On ne peut pas encore dire à ce stade si *Parcoursup* est un succès. Attendons le mois de septembre et les suivants. Il faut donner du temps à ce type de procédure.

Ce texte en appelle à la responsabilité de chacun. Pour les 850 000 jeunes qui dessinent leur orientation, il est nécessaire que cette CMP réussisse, même si le projet de loi ne résout pas tout. Il crée des frustrations en se contentant d'effleurer certains sujets.

L'orientation des jeunes ne se réduit pas à la mise en place d'une plateforme. Ce vaste sujet nécessiterait un *continuum* de la classe de troisième à la troisième année de licence. L'organisation du premier cycle universitaire doit être revue. En abordant ce projet de loi, on constate que bien d'autres questions se posent.

Mme Laure Darcos, sénatrice. – Nous avons tous senti que la charrue avait été mise avant les bœufs. L'une des preuves en est l'audition de M. Pierre Mathiot que nous avons débutée en évoquant le lycée.

Je suis une maman utilisatrice de *Parcoursup* et je constate que son maniement n'est pas simple. L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) n'a, depuis des années, pas fait son travail. Il a apporté quelques éléments facilitateurs mais les élèves sont contraints de surfer sur un Internet broussailleux pour trouver des réponses. C'est très compliqué. Je me mets à la place des parents qui n'ont pas notre savoir-faire ou notre parcours universitaire.

J'attends de voir, en septembre, si tous les étudiants seront heureux de leur sort...

M. Olivier Paccaud, sénateur. – Nous n'examinons pas une loi d'orientation mais d'affectation. Le système précédent était si compliqué pour les futurs étudiants que l'on ne pouvait pas rester dans nos querelles byzantines. Effectivement, même si la clé de voûte a été posée avant les piliers, il fallait légiférer. Ce projet de loi apporte quelques éléments de progrès.

Comme M. Berta, je pense que la sélection par l'échec est la plus injuste. Néanmoins, je ne partage pas son optimisme quant au ressenti positif des futurs bacheliers sur *Parcoursup*. Ce que j'ai recueilli dans cinq lycées de l'Oise où je me suis rendu est bien plus mitigé. Je partage les propos de Mme Darcos à ce sujet.

La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Les propositions n^{os} 1, 2, 3 et 4, rédactionnelles, sont adoptées.

M. Jacques Groperrin, sénateur, rapporteur. – Notre proposition de rédaction n° 5 supprime les deux dernières phrases de l’alinéa 5. Les précisions apportées par le Sénat, s’agissant d’élèves originaires des départements d’outre-mer, sont pertinentes mais ne relèvent pas du domaine de la loi dont il est proposé d’alléger la rédaction.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

La proposition n° 6, rédactionnelle, est adoptée.

M. Jacques Groperrin, sénateur, rapporteur. – Nous proposons, avec la proposition n° 7, une rédaction de compromis. Nous avons souhaité prendre en compte l’insertion professionnelle, les souhaits des étudiants et le projet des établissements dans la détermination des capacités d’accueil. Il est important d’inclure les trois.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Nous avons rédigé ensemble cette proposition de compromis. Le Sénat a souhaité insister sur l’insertion professionnelle. Si nous partageons cet objectif, il ne nous avait pas semblé nécessaire, *a priori*, de l’inscrire dans le texte mais nous avons fait un pas vers le Sénat. Cette proposition de rédaction exprime donc la pluralité des facteurs à prendre en compte dans la détermination des capacités d’accueil.

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – Cette proposition de rédaction franchit la ligne rouge en mettant en cause la nature même de l’université, par adéquationnisme. Je note que le projet de formation de l’étudiant est inséré dans la rédaction, ce qui est un progrès. Je déplore toutefois votre court-termisme. L’insertion professionnelle de demain ne se mesure pas. Vous enfermez les universités dans une vision extrêmement locale. Elles ne sont pas déconnectées de la réalité socio-économique de leur territoire. Vous niez la valeur de l’université et sa nature même, qui est d’élever les étudiants vers un niveau de qualification supérieur pour les armer pour une vie professionnelle qui sera de plus en plus faite de changements, précisément ! Il faut adopter une vision prospective sur les métiers de demain, en ouvrant les universités au lieu de les fermer. Le groupe socialiste du Sénat ne peut pas adopter cette rédaction.

M. David Assouline, sénateur. – Cette proposition de rédaction est au cœur de ce qu’il ne fallait pas modifier, s’il ne s’agissait que de régler l’urgence. On porte atteinte à la nature de l’université, qui existe en France depuis plus de mille ans. L’université en France est un établissement dont l’objectif est la transmission du savoir, sa conservation, sa valorisation et sa production. Bien entendu, il faut répondre aux enjeux de l’avenir du marché de l’emploi, mais ils sont difficilement définissables dans la mutation actuelle. Le but de l’université n’est pas uniquement la formation pour le marché de l’emploi, encore moins pour un bassin déterminé ! Pourquoi préciser ainsi les choses ? Il faut faire confiance aux présidents d’université pour tenir compte de plusieurs facteurs.

On change la définition de l’université française par la bande, sans grand débat, dans une petite loi d’affectation.

M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur. – Un rapprochement des positions a été fait avec l'Assemblée nationale concernant la prise en compte des perspectives et du projet de formation de l'étudiant. Nous n'incluons pas seulement l'insertion professionnelle. Nous savons que l'université n'a pas pour unique rôle de préparer les étudiants à intégrer le marché du travail. Avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, nous avons simplement cherché une rédaction équilibrée.

Mme Anne Brugnera, députée. – Cet amendement de compromis porte effectivement une vision d'équilibre. Il met en valeur le projet des étudiants, celui de l'établissement d'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Le groupe La République en Marche de l'Assemblée nationale est favorable à cette rédaction.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – J'entends totalement les remarques sur les métiers d'avenir. Les universités sont à même de les anticiper, par leur travail de prospective et de formation. La rédaction répond justement à cette préoccupation.

Aucune révolution n'est apportée quant à la définition de l'université. L'article L. 612-2 du code de l'éducation précise déjà que le premier cycle a pour finalité d'accompagner tout étudiant dans l'identification et dans la constitution d'un projet professionnel, sur la base d'un enseignement pluridisciplinaire et d'une spécialisation progressive des études, dans un but professionnel.

Aujourd'hui, des places sont créées dans les filières tendues, évidemment en priorité dans celles qui offrent des débouchés professionnels. C'est logique.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

La proposition n° 8, rédactionnelle, est adoptée.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – La proposition de rédaction n° 9 supprime un alinéa superfétatoire sur les affectations dans l'académie de Paris. C'est le droit commun qui s'applique.

M. Laurent Lafon, sénateur. – Ce point a été longuement débattu au Sénat, j'avais du reste défendu un amendement. Je comprends la recherche du compromis, mais j'insiste sur la pertinence de cet alinéa. L'Île-de-France étant décomposée en trois académies, on dresse des barrières entre les étudiants selon l'académie dans laquelle ils ont passé leur bac. Qu'un bachelier de Seine-Saint-Denis ne puisse pas s'inscrire dans une université parisienne est profondément injuste. Je sais que les discussions entre la ministre de l'enseignement supérieur et les rectorats ont beaucoup progressé pour des filières telles que la première année commune aux études de santé (PACES), sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) et psychologie mais qu'un blocage demeure sur le droit.

Il est dommage de supprimer cet alinéa de bon sens... mais je comprends la nécessité d'un compromis.

M. Patrick Hetzel, député. – Le débat sur ce sujet est très important. J'ai été directeur général de l'enseignement supérieur pendant quatre ans et je dois dire que l'académie de Paris et ses établissements d'enseignement supérieur sont très particuliers. Il y a contractualisation entre ces derniers et le ministère. Il serait pertinent que le ministre soit l'interlocuteur privilégié. J'ai bien conscience que le recteur est le représentant du ministre, mais cet alinéa introduit au Sénat est particulièrement pertinent d'un point de vue

opérationnel. Je tiens à alerter mes collègues. Étant données les spécificités des universités Pierre-et-Marie-Curie, Diderot ou de la Sorbonne, leurs présidents traitent avec le ministre. Placer la responsabilité à l'échelon du recteur est problématique.

M. Jacques Groperrin, sénateur, rapporteur. – Le recteur fixera le taux de bacheliers hors académie et cela intéresse non seulement les candidats d'Île-de-France mais aussi de tout le pays. Le recteur est l'émanation du ministre, il sera donc capable de régler les problèmes.

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

La proposition de rédaction n° 10 est adoptée.

La proposition n° 11, rédactionnelle, est adoptée.

M. Jacques Groperrin, sénateur, rapporteur. – La proposition de rédaction n° 12 est issue d'un compromis. Le Sénat était favorable à un droit de veto du président ou du directeur de l'établissement pour l'affectation, par le recteur, d'un étudiant sans proposition d'admission. Avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, nous avons trouvé une solution pour éviter le blocage en supprimant ce droit de veto au profit d'une obligation pour le recteur de respecter les capacités d'accueil, d'une possibilité pour l'établissement de proposer une formation alternative et d'une obligation pour le candidat de souscrire à des dispositifs d'accompagnement ou un parcours personnalisé si l'établissement le juge nécessaire.

On retrouve dans la rédaction l'inscription, le dialogue et l'accompagnement ; c'est donc un compromis équilibré.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Je le confirme. Nous avons beaucoup débattu à l'Assemblée nationale de cette procédure qui interviendra dans l'urgence, au cœur de l'été. Nous avons choisi de laisser de la fluidité, de parier sur l'intelligence collective et d'encourager les intéressés à se parler.

Nous sommes opposés au veto car au milieu de l'été, comment les interlocuteurs de l'université pourront-ils répondre rapidement ? Une rédaction qui inclut dialogue, respect des capacités d'accueil et proposition alternative est en revanche tout à fait acceptable.

M. Patrick Hetzel, député. – Cette rédaction, qui supprime le veto du président ou du directeur d'établissement, crée potentiellement un conflit de droit en revenant sur les dispositions du code de l'éducation introduites en 2007 qui leur donnent de l'autonomie et des prérogatives. Par exemple, le Gouvernement précédent a prétendu opérer des retenues sur les fonds de roulement de certains établissements excédentaires. L'université Panthéon-Assas a introduit et gagné un recours en excès de pouvoir, arguant que reprendre une dotation affectée allait à l'encontre de l'autonomie des universités.

En revenant sur le texte du Sénat, nous prenons le risque de créer un conflit de droit qui sera tranché par les tribunaux administratifs ou le Conseil d'État. Nous ne prenons pas nos responsabilités de législateur, en renvoyant ainsi la balle à une autre autorité et en considérant que, si le problème devait se poser – et il se posera, j'en suis certain –, il reviendra aux tribunaux de le trancher.

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – Cette disposition a constitué un point dur dans le débat avec la majorité sénatoriale. Nous étions attachés à l'esprit initial du texte, qui

réservait le pouvoir d'affectation au recteur. Nous envisagions même d'aller au-delà, en donnant latitude au recteur, en dialoguant avec ses collègues, de proposer une formation en dehors de l'académie.

Cette proposition de compromis rétablit, certes, l'autorité du recteur, donc de l'État, garant de l'équilibre du système. Le recteur se retrouve toutefois pieds et poings liés par des obligations écrites, alors qu'il est à même de décider de respecter, le cas échéant, les capacités d'accueil. Laissons-lui la possibilité d'aller au bout du processus, afin que le jeune concerné trouve la formation qu'il souhaite ! Ce compromis conduit à enfermer le recteur dans des obligations qui ne nous semblent pas devoir être mentionnées.

Nous voterons contre cette proposition de rédaction.

Mme Cécile Rihac, députée. – Elle ne me semble pas poser de problème de droit. L'exemple avancé concerne le cas particulier des dotations financières, non les capacités d'accueil.

M. Patrick Hetzel, député. – C'est une remise en cause de l'autonomie !

Mme Cécile Rihac, députée. – Je ne le crois pas et il ne me semble donc pas que ce point puisse donner lieu à une procédure devant la juridiction administrative.

Je suis favorable à la suppression du droit de veto du président ou du directeur d'établissement, qui pourrait empêcher un étudiant d'accéder à une formation à laquelle il a droit et pour laquelle il est motivé. Le compromis me paraît équilibré et devrait faire consensus.

M. David Assouline, sénateur. – Je ne sais pas si nous pouvons encore nous convaincre les uns les autres... Il n'y avait sans doute pas de compromis possible sur ce point. La rédaction initiale prévoyait certes un dialogue, mais le recteur gardait la main et pouvait, du reste, augmenter la capacité d'accueil. Il ne s'agissait pas, évidemment, de mettre les universités dans l'impasse. Cela nous semblait équilibré : le dialogue était obligatoire, mais si un empêchement survenait, le recteur pouvait passer outre en augmentant la capacité.

Ce compromis a été rompu avec l'introduction de l'obligation faite au recteur de respecter les capacités d'accueil. Dans les faits, Les Républicains du Sénat ont obtenu gain de cause et cela modifie l'esprit d'équilibre du texte.

À nos yeux, cette disposition empêche de porter à son terme la logique du texte, selon laquelle il fallait passer de l'égalité des droits à l'égalité réelle et permettre à tout étudiant bachelier d'avoir accès à l'université. Cela n'est pas possible sans une action volontariste, or, avec cette rédaction, le recteur se trouve privé des moyens d'augmenter les capacités d'accueil.

M. Laurent Lafon, sénateur. – Cet article a sans doute été le plus difficile à écrire. Dialoguer à deux, c'est compliqué, dialoguer à trois, encore plus !

La rédaction proposée précise le rôle et les attributs des uns et des autres. Elle est proche, à ce titre, d'un amendement que nous avons défendu en séance.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – M. Hetzel évoque un risque contentieux, mais je rappelle que le Conseil d'État a examiné le texte et n'en a pas signalé. En effet, le pouvoir d'affectation du recteur existe déjà, mais celui-ci ne l'utilise que très peu.

C'est bien le recteur qui fixe au préalable les capacités d'accueil, madame Robert et monsieur Assouline. Notre proposition ne remet pas en cause ce point. En situation réelle, les filières dont les capacités d'accueil seront atteintes sont celles qui sont en tension et qui auront donc dû refuser des affectations. Il semble peu probable que le recteur choisisse de les proposer.

Cette précision rassure les établissements, sans remettre en cause le pouvoir du recteur, qui fixe bien les capacités d'accueil.

M. David Assouline, sénateur. – En amont !

M. Jacques Gasparrin, sénateur. – Monsieur Hetzel, j'ai voté en 2007 en faveur de l'autonomie des universités. Nous souhaitons la défendre, mais certains présidents d'établissements nous ont semblé plus timides, parce que la nécessité de tenir des permanences au mois d'août risquait de poser des problèmes.

Après tout, la loi LRU et le texte dont nous débattons ce soir sont deux textes législatifs, qui s'adapteront l'un à l'autre. Je comprends donc votre argument, mais cette rédaction ne me semble pas poser de problème majeur.

Madame Robert et monsieur Assouline, le recteur fixe les capacités d'accueil pour le premier cycle. Il restait 135 000 places disponibles à la fin de la procédure APB de 2017, il serait dommage de ne pas mettre en place ce dialogue entre président d'université ou directeur d'établissement et recteur afin d'identifier celles qui sont susceptibles de répondre aux attentes des candidats.

Notre proposition de rédaction me semble de bon sens : une fois que le recteur aura fixé les capacités d'accueil – et il peut les augmenter –, il n'y touchera plus. Cela permet d'éviter certains passe-droits.

Nous faisons le choix d'un compromis pour que les uns et les autres se retrouvent et se parlent, en adéquation avec les attentes des candidats et les attendus de la formation, afin d'éviter les dysfonctionnements.

En agissant ainsi, j'ai le sentiment que nous allons plutôt dans votre sens. J'aurais été plus dur !

M. Patrick Hetzel, député. – S'agissant du conflit de droit que j'ai soulevé, je vous invite à lire le jugement du tribunal administratif dans l'affaire en question. L'argumentation du juge administratif s'appuie sur les prérogatives dont jouit une université, comme établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Cette proposition de rédaction pose donc une vraie question juridique, mais nous ne nous y opposerons pas.

M. Olivier Paccard, sénateur. – Je me félicite que nous introduisions la possibilité, pour les établissements, de proposer une formation alternative.

La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.

Les propositions n^{os} 13, 14, 15, 16 et 17, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 1^{er} bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} bis dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} ter

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – La disposition contenue dans cet article relatif aux cursus différenciés nous a semblé peu claire, nous proposons de la supprimer. Tel est l'objet de notre proposition n° 18.

M. Jacques Gasparrin, sénateur, rapporteur. – De plus, les cycles préparatoires intégrés ont déjà été pris en compte.

La proposition de suppression n° 18 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 1^{er} ter.

Article 2 bis AA

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Cet article nous semble ambigu. S'il concerne la publication de statistiques sur le taux d'insertion professionnelle des différentes filières, *Parcoursup* le prévoit déjà.

Si, en revanche, il s'agit de publier des statistiques d'insertion professionnelle par lycée, j'y suis très opposé, en raison des risques de stigmatisation et de « Tripadvisorisation » des lycées que cela entraînerait.

M. Stéphane Piednoir, sénateur. – Cet article visait simplement à éclairer les possibilités d'orientation en proposant aux lycéens des éléments pour les aider dans leur prise de décision. Les taux de réussite des lycées sont d'ailleurs publiés dans la presse et largement commentés.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Nous peinons à mesurer la portée de cet article. Si cela concerne les débouchés des filières dans le supérieur, il est satisfait.

Mme Sylvie Charrière, députée. – La presse se contente de publier les taux de réussite au bac. Les meilleurs indicateurs sont les plus-values des établissements, qui ne sont pas souvent diffusées dans le public et sont difficiles à jauger.

M. Jacques Gasparrin, sénateur, rapporteur. – Nous avons apprécié, en séance, la transparence que permettait cette disposition. Au cours de nos discussions, toutefois, M. Attal m'a convaincu. Je suis donc désolé de ne pas mieux la défendre. Nous y reviendrons peut-être plus tard dans le cadre de discussions sur l'orientation.

M. David Assouline, sénateur. – Je me suis intéressé aux taux d'insertion professionnelle parce que j'ai été saisi de la question par des étudiants, qui trouvaient anormal de devoir chercher l'information sur les débouchés sur des sites ou dans des journaux comme

L'Étudiant et de ne pas disposer de statistiques officielles. Si toutefois cette mesure conduit à cibler les lycées, c'est en effet très grave et il faut revenir dessus !

M. Patrick Hetzel, député. – L'amendement adopté au Sénat n'est que partiellement satisfait. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les filières fournissaient déjà des informations sur l'insertion dans APB, mais pas sur les taux de réussite.

Nous pourrions également prendre en considération les plus-values. Bref, l'argument selon lequel cet article serait satisfait me semble inexact. La réalité est plus complexe !

La proposition de suppression n° 19 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 2 bis AA.

Article 2 bis AB

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis AB dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis AC

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis AC dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis AD

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Certains sujets ont pu faire l'objet de compromis, d'autres ont suscité des oppositions de principe entre les deux chambres. L'augmentation des droits d'inscription pour les étudiants étrangers a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale, mais nous nous y sommes opposés, considérant que les étudiants étrangers deviennent ensuite des ambassadeurs de la France dans leur pays et transmettent des valeurs.

En outre, les universités semblent déjà pouvoir le faire et des conventions entre la France et certains pays règlent ces questions.

Certaines dispositions issues du Sénat, auxquelles nous n'étions *a priori* pas favorables, ont été conservées dans le texte, mais chacun doit faire un pas.

M. David Assouline, sénateur. – Je me réjouis que la version issue des travaux de l'Assemblée nationale l'emporte. En séance au Sénat, des propos inexacts ont été tenus pour justifier la création d'une inégalité de droits entre Français et étrangers extracommunautaires et rompre ainsi avec une tradition vieille d'un siècle.

Il a été dit que les étudiants étrangers coûtaient cher, quelque 3 milliards d'euros. On a oublié toutefois de préciser qu'ils rapportent 4,6 milliards d'euros ! On nous a dit également qu'aux États-Unis, les étudiants français payaient plus cher que les Américains. Or c'est faux. Je suis donc très heureux que la version ne créant pas d'inégalité l'emporte.

M. Olivier Paccaud, sénateur. – J'étais signataire de l'amendement qui a conduit à l'introduction de cet article. Il s'agissait de donner la faculté aux universités de décider, non de les y contraindre.

La France est le troisième pôle mondial d'attractivité pour les étudiants étrangers et nous en sommes très satisfaits. Je comprends donc les craintes que cette disposition suscite. Observons pourtant que les deux pays qui nous devancent, les États-Unis et le Royaume-Uni, pratiquent des tarifs d'inscription supérieurs aux nôtres.

Les étudiants étrangers rapportent certes de l'argent au pays, mais pas à l'université et certains établissements pourraient apprécier de disposer d'un supplément de revenu en cette période de disette budgétaire.

Je me plierai toutefois à la décision des rapporteurs.

M. Patrick Hetzel, député. – Je partage l'analyse d'Olivier Paccaud. Sur 2,5 millions d'étudiants en France, 310 000 sont étrangers. Ils représentent une richesse pour notre pays, nul ne le conteste, mais en ces temps de disette budgétaire, comme en témoigne le dernier budget de l'enseignement supérieur et de la recherche, il ne m'apparaît pas absurde de permettre à nos établissements supérieurs de moduler leurs tarifs, afin de se donner les moyens de développer une véritable société de la connaissance. Du reste, cette disposition, en application du droit européen, ne pourrait concerner que des étudiants extra-communautaires. Je suis pour ma part quelque peu choqué qu'il revienne au contribuable français de financer les études du riche étudiant chinois : nous sommes fort loin de l'objectif de justice sociale. Cet argument mérite d'être considéré et l'amendement d'Olivier Paccaud au Sénat allait dans le bon sens.

M. Antoine Karam, sénateur. – Ce débat est surréaliste ! Dans les Caraïbes et en Amérique du Sud, où je vis, nos universités des Antilles et de la Guyane attirent les étudiants étrangers, souvent migrants et demandeurs d'asile. Si nous n'œuvrons pas à leur intégration, combien deviendront des passeurs de drogue, des mules ? En Guyane, nous préférons leur ouvrir les portes de l'université, aussi coûteux que cela puisse être. Ils ne repartiront pas et certains deviendront ingénieurs au centre spatial. Gabriel Attal, qui s'est rendu à plusieurs reprises en Guyane, le sait bien. Il ne doit pas y avoir de compromis sur cette question : j'espère que mon témoignage en forme de plaidoyer vous en aura convaincu. Il en va de la réputation de la France, pays des droits de l'homme !

M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur. – Je suis pour ma part sensible aux arguments développés par MM. Paccaud et Hetzel s'agissant du financement des universités et de l'utilité pour elles de disposer de moyens supplémentaires. Nous ne cessons de discourir sur leur autonomie financière : pourquoi dès lors ne pas les autoriser à moduler leurs tarifs pour les étudiants étrangers ? La question de l'égalité entre Français et étrangers se pose également. Sachez enfin que, vu de l'étranger, un enseignement gratuit n'est pas toujours considéré à sa juste valeur. Or, nos formations gagneraient à être mieux reconnues à l'étranger. Je suis convaincu que le débat n'est pas clos et que nous aurons à nouveau à y réfléchir. Dans cette attente, n'en faisons pas un point de blocage. Tel est le sens de notre proposition de suppression n° 20.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Parmi les 310 000 étudiants étrangers accueillis en France, certains ne sont pas originaires de l'Union européenne. Lorsqu'ils disposent d'importants moyens financiers, ils choisissent le plus souvent des écoles de

commerce, où ils paient des sommes élevées. Il serait utile de disposer de données précises avant de tenir sur cette question des propos définitifs, monsieur Hetzel.

La proposition n° 20 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 2 bis AD.

Article 2 bis AE

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Je salue le travail accompli à l'Assemblée nationale par notre collègue Annie Genevard, qui a œuvré avec énergie à ce que la maîtrise de la langue française figure dans le présent projet de loi. Nous n'avions hélas pas réussi à nous accorder sur une rédaction satisfaisante. M. Gersperrin, sénateur du Doubs, le département de Mme Genevard, y est parvenu et je m'en réjouis.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis AE dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis A

Les propositions n^{os} 21 et 22, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2 bis B

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Tout en comprenant la démarche, je m'interroge sur l'intérêt de créer, en plus de la conférence nationale de l'orientation post-bac, une énième structure. La proposition n° 23 vise donc à supprimer l'article 2 bis B.

M. Jean-Claude Carle, sénateur. – Il s'agirait là certes d'une nouvelle structure, mais combien de comités théodules ne pourrait-on utilement supprimer ? Sa création vise à répondre aux exigences de la diversité territoriale en matière de formation et d'emploi et s'inscrit en cohérence avec les lois de décentralisation, qui ont confié aux régions une compétence en matière de développement économique et de formation. Elle participe de la logique des plans régionaux de développement des formations (PRDF), qui prévoient déjà les ouvertures et fermetures de sections de techniciens supérieurs (STS). Je fais néanmoins le deuil de cette proposition ; j'ai certainement tort d'avoir raison trop tôt.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Il est exact que depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, les régions s'intéressent de près à ces sujets.

M. Jean-Claude Carle, sénateur. – J'ai d'ailleurs cru comprendre que la réforme à venir de l'apprentissage renforcerait encore leur rôle en matière de formation s'agissant de la définition des besoins. Certes, le terme « définit » était mal adapté dans mon amendement, mais j'étais prêt à modifier ma rédaction au profit du terme « examine »...

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Les débats ont vocation à éclairer l'esprit de la loi et à permettre aux acteurs de mieux l'appréhender et de s'emparer de ces sujets. Nos échanges sur ce sujet ne seront pas vains.

M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur. – Ce débat relatif au périmètre de compétence des régions est particulièrement intéressant et il est dommage que la nécessité d’aboutir ce soir à un texte commun nous ait obligés à reculer sur cette question.

La proposition n° 23 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l’article 2 bis B.

Article 2 bis C

M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur. – L’objectif poursuivi par l’article 2 bis C est déjà satisfait par la rédaction actuelle de l’article L. 612-2 du code de l’éducation, d’où la proposition de suppression n° 24.

La proposition n° 24 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l’article 2 bis C.

Article 2 bis D

La commission mixte paritaire adopte l’article 2 bis D dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis E

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – L’article 2 bis E n’est pas codifié et sa portée juridique apparaît incertaine. Son maintien dans le texte étant superfétatoire, la proposition n° 25 vise à le supprimer.

La proposition n° 25 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l’article 2 bis E.

Article 2 bis

Mme Agnès Brugnera, députée. – Nous regrettons la suppression de l’article 2 bis, qui avait l’intérêt de faire mention de l’émancipation sociale et culturelle des étudiants.

La commission mixte paritaire supprime l’article 2 bis.

Article 2 ter

M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur. – La proposition de rédaction n° 26 instaure pour l’article 2 ter une rédaction plus sobre, comme nous l’avons proposée en commission.

La proposition de rédaction n° 26 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l’article 2 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2 quater

M. Jacques Gersperrin, sénateur, rapporteur. – L'article 2 *quater* vise à rappeler les obligations de scolarité et d'assiduité liées au versement d'une bourse sur critères sociaux. D'aucuns ont pu en juger la rédaction discriminatoire, c'est pourquoi la proposition de rédaction n° 27 élargit ce rappel à l'ensemble des étudiants, tout en maintenant le lien entre le respect des obligations précitées et le versement d'une bourse.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Nous savons que chaque assemblée doit faire un pas vers l'autre pour voir réussir cette commission mixte paritaire. J'aurais, pour ma part, préféré que l'on supprime cet article : le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers fait déjà l'objet d'une circulaire et je ne vois pas l'utilité de l'inscrire en sus dans la loi.

Mme Agnès Brugnera, députée. – J'aurais également préféré une suppression de cet article, qui peut sembler discriminant. Il est néanmoins vrai que l'assiduité est une règle qui doit s'appliquer à tous les étudiants.

M. David Assouline, sénateur. – Une commission mixte paritaire est le fruit d'un compromis global. Mais quelle étrange manière de faire la loi ! Quel est intérêt, en outre, d'un compromis sur une disposition déjà satisfaite par une circulaire ? Le groupe Les Républicains du Sénat souhaitait afficher dans le projet de loi un contrôle des boursiers, mais cette disposition est malvenue. Elle fait planer une menace sur les étudiants modestes au lieu de les conforter. Quel mauvais signe alors que les enfants d'employés et d'ouvriers ne représentent déjà que 10 % des étudiants à l'université ! Cet article représente un recul culturel et idéologique.

Mme Sylvie Charrière, députée. – Je suis certaine que la ministre, à laquelle il reviendra de définir le cadre de mise en œuvre de cette disposition, saura prendre en considération la situation des étudiants obligés, pour vivre, de travailler parallèlement à leurs études – la bourse ne suffit pas – et dont l'assiduité peut en conséquence laisser à désirer.

La proposition de rédaction n° 27 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 quater dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – La proposition de rédaction n° 28 traite de la représentation des étudiants au conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), sujet sur lequel je me suis fortement investi lors des débats à l'Assemblée nationale. À mon sens, l'intégration des étudiants au régime général doit avoir pour corollaire leur participation à sa gouvernance : j'ai proposé en ce sens un amendement, auquel le Gouvernement s'est montré favorable, visant à ce qu'un étudiant siège au conseil d'administration de la CNAM, en lieu et place du représentant de l'État. Il ne s'agissait nullement de ménager une pluralité syndicale au sein de cette instance, mais de veiller à ce que soient prises en compte les considérations de santé spécifiques à la population estudiantine. Le Sénat a préféré prévoir la présence de deux étudiants, or cela aurait pour conséquence de faire sortir du conseil d'administration l'une des personnalités qualifiées, qui y ont toute leur place, un membre de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) ou de la fédération des travailleurs handicapés par exemple. Je crois donc préférable de limiter cette ouverture à un seul étudiant.

La proposition de rédaction n° 28 est adoptée.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Nous partageons le souci du Sénat de renforcer les actions de prévention sanitaire auprès des jeunes, qui relevaient, en principe, des mutuelles étudiantes. Vous avez élevé à vingt-huit ans l'âge jusqu'auquel les jeunes sont destinataires de ces actions ; nous l'avons fixé à vingt-cinq ans. Ces trois années supplémentaires font entrer mécaniquement près de 2,5 millions de personnes dans le dispositif, dont la plupart, bien sûr, ne sont plus étudiantes. Il me semble donc plus judicieux de préciser qu'entre vingt-cinq et vingt-huit ans, seuls les étudiants peuvent bénéficier des politiques de prévention mise en œuvre dans ce cadre. Tel est l'objet de la proposition de rédaction n° 29.

La proposition de rédaction n° 29 est adoptée.

Les propositions n°s 30, 31, 32 et 33, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3 bis

La commission mixte paritaire supprime l'article 3 bis.

Mme Agnès Brugnera, députée. – L'article 3 bis, qui prévoyait la remise d'un rapport sur la santé des étudiants, était pourtant bienvenu à l'heure où il est procédé au basculement de leur protection sociale vers le régime général.

M. Jacques Gasparrin, sénateur, rapporteur. – Je vous rappelle qu'à l'article 3, nous avons conservé votre demande de rapport au Gouvernement s'agissant du bilan de ce basculement.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – J'aurais également préféré le maintien de l'article 3 bis : j'ai fait là un autre pas vers le Sénat.

Mme Sylvie Robert, sénatrice. – J'étais pour ma part favorable à un rapport global sur les différentes mesures du projet de loi, mais au Sénat, on n'aime guère les rapports...

M. David Assouline, sénateur. – Les demandes de rapports au Gouvernement s'avèrent bien souvent inutiles. Lorsque je présidais la commission chargée du contrôle de l'application des lois, j'ai pu constater que quasiment aucun des rapports prévus par les textes n'était remis. Il faudrait engager un grand nombre de nouveaux fonctionnaires pour les rédiger ! Je crois plutôt que le Parlement, à condition de disposer des moyens suffisants, devrait s'emparer plus hardiment de sa mission de contrôle. Il y a une certaine hypocrisie, notamment vis-à-vis de nos concitoyens, à demander sans cesse des rapports dont nous savons que nous ne les obtiendrons jamais...

M. Jacques Gasparrin, sénateur, rapporteur. – À l'article 3, il est bien prévu un rapport du Gouvernement sur le basculement de la sécurité sociale des étudiants vers le régime général. Pour le reste, au Parlement de réaliser les contrôles qu'il juge utiles !

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Le contrôle mené par nos soins n'en serait que plus rapide.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Je vous rejoins : il nous faut pour cela réévaluer nos moyens destinés à l'évaluation et au contrôle.

Article 4

Les propositions n^{os} 34 et 35, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction du Sénat.

Article 5 bis

La commission mixte paritaire supprime l'article 5 bis.

Article 6

Les propositions n^{os} 36, 37 et 38, rédactionnelles, sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6 bis

La commission paritaire adopte l'article 6 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 7

La commission mixte paritaire supprime l'article 7.

Elle adopte ensuite l'ensemble des dispositions du projet de loi restant en discussion, dans la rédaction issue de ses travaux.

M. Jacques Gasperrin, sénateur, rapporteur. – Merci à tous. C'est une loi importante ; nous ne sommes ni dupes ni complices, mais pragmatiques, face à une situation anxiogène pour les lycéens : ils attendaient cet accord. Merci à M. Hetzel, à la présidente Morin-Desailly qui m'a fait confiance, au rapporteur Attal pour le travail en commun.

M. Gabriel Attal, député, rapporteur. – Merci au rapporteur Gasperrin, partenaire de confiance : pas de poker menteur entre nous, nos échanges ont été directs. Merci également à la présidente et au vice-président.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Ce soir, la qualité de notre travail et nos convergences, qui ont eu pour vertu d'améliorer le texte, me rendent fier d'être parlementaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, présidente. – Les deux assemblées avaient déjà bien travaillé. J'ai reçu des témoignages touchants de personnes qui ont suivi *via* les réseaux sociaux les débats et qui saluaient la qualité du travail d'élaboration de la loi.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est close à 18 h 35.

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

Mercredi 7 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Audition de la fédération syndicale de la police nationale - CFDT

M. Michel Boutant, président. – Avant de commencer l'audition, je signale que M. Reichardt est remplacé par M. de Legge au sein de la commission d'enquête en tant que membre et vice-président pour le groupe Les Républicains. Y a-t-il des objections ? Il n'y en a pas. Il en est ainsi décidé.

Nous accueillons à présent deux fédérations syndicales représentatives au sein de la police nationale et affiliées à la CFDT, Alternative Police, représentée par MM. Denis Jacob et Julien Morcrette, et le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), représenté par MM. Christophe Rouget et Guillaume Ryckewaert.

Nous vous souhaitons la bienvenue et vous remercions de vous être rendus disponibles pour nous faire part de votre analyse de la situation actuelle des personnels de la police nationale, sujet d'actualité depuis plusieurs mois maintenant, en particulier sur le plan du moral, des conditions de travail et des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien dans l'exercice de leurs missions.

L'objectif de notre commission d'enquête est en effet de mieux comprendre les causes de ce qui semble être un malaise profond depuis quelques années au sein de forces de sécurité intérieure. Quels sont selon vous, de manière hiérarchisée si possible, les principaux problèmes que rencontrent les agents ? Ces problèmes font-ils l'objet de solutions efficaces ? Si tel n'est pas le cas, comment améliorer la situation ?

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Guillaume Ryckewaert, Christophe Rouget, Denis Jacob et Julien Morcrette prêtent serment.

Avant de vous laisser la parole pour un bref exposé liminaire, qui pourra être suivi de questions de la part des membres de la commission d'enquête, je passe la parole au rapporteur, François Grosdidier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci, monsieur le président.

Le champ de cette commission d'enquête est très large : les causes du malaise des membres des forces de l'ordre sont en effet aujourd'hui multifactorielles.

Cela va de l'obsolescence des matériels jusqu'à, nous a-t-on dit, ce qui est perçu comme des dysfonctionnements de la chaîne pénale, qui amènent les agents à s'interroger sur l'utilité même de leur mission, qu'ils continuent pourtant d'assurer avec beaucoup de conscience et parfois une certaine prise de risque.

La création de cette commission d'enquête a été motivée par la vague de suicides au sein des forces de l'ordre, qui s'est déroulée parallèlement à des manifestations spontanées hors champ syndical.

Quelles sont pour vous les origines de ce malaise ? Bien évidemment, les conditions de travail, que l'on nous décrit comme particulièrement dégradées, en constituent l'une des causes. Cela tient-il de l'anecdote ou s'agit-il d'un phénomène général ?

À cet égard, disposez-vous d'un état des lieux général ou d'outils statistiques pour décrire l'échelle du problème, afin de nous permettre de mieux l'appréhender ? Le législateur vote la loi, mais aussi le budget de l'État, et l'on a aujourd'hui besoin de mesurer le retard pris en matière d'investissement et de modernisation des outils de travail.

Pouvez-vous par ailleurs nous éclairer, plus généralement, sur les conditions de travail et d'organisation de la police nationale ? On a parfois l'image de policiers travaillant moins que les gendarmes, récupérant beaucoup, mais on parle aussi de policiers sursollicités, dont les heures supplémentaires ne sont pas payées. Qu'en est-il et quelles sont les pistes d'amélioration dans ce domaine ?

On est en permanence interrogé sur les rapports entre police et population, mais aussi entre police et justice, entre police et politique, entre police et médias. Vous exprimez souvent le sentiment d'être « lâchés ». Les sondages montrent au contraire que l'opinion vous soutient, même si vous êtes parfois en butte à l'hostilité de certaines populations. Quel est votre sentiment sur la situation actuelle ? Quelles propositions pourriez-vous faire pour améliorer vos relations avec ces différentes populations ?

La question du code de déontologie se pose également. Ce code est-il praticable dans les secteurs les plus difficiles ? Certaines bavures, mêmes anecdotiques, ont été mises en avant, peut-être bien plus encore que l'hostilité dont vous pouvez être l'objet. Quel est votre vécu ?

Nous attendons de vous aujourd'hui que vous nous aidiez à sortir de la simple anecdote – même si elle peut être représentative – afin que l'on puisse évaluer au mieux l'étendue des problèmes.

La représentation syndicale a été dernièrement mise en cause. C'est une situation générale dans notre société, et il faut donc relativiser. Même s'il ne s'agit pas du sujet central de notre commission d'enquête, quels sont les avantages et les inconvénients du mode de cogestion, que l'on retrouve au ministère de l'intérieur comme à l'éducation nationale ? Permet-il de faire progresser la cause des policiers ou la fait-il reculer ?

Ce qui nous intéresse, c'est de décrypter l'ensemble des raisons de ce malaise, et d'en mesurer l'échelle.

Ne vous privez donc pas de nous décrire tous les maux que vous subissez ni à nous suggérer un certain nombre de remèdes. Dans tous les cas, nous essaierons d'en trouver quelques-uns. C'est aussi un des rôles de la commission d'enquête.

M. Christophe Rouget, chargé de mission « communication » - SCSI-CFDT. – Merci de nous accueillir ici pour écouter la parole de policiers de terrain.

Les sujets sont vastes. Nous allons essayer d'en aborder quelques-uns. Je m'exprime ici au nom du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, qui représente le syndicat majoritaire des officiers et des commissaires de police.

Denis Jacob prendra ensuite la parole pour évoquer les problématiques du corps d'encadrement et d'application, afin de vous fournir une vue d'ensemble.

Vous l'avez dit, les problèmes sont nombreux. Oui, aujourd'hui, la police nationale va mal. La crise est profonde depuis de nombreuses années. Elle s'est exacerbée, à la fin de l'année 2016, au moment de la grogne que vous avez évoquée.

Cette crise, profonde, ne s'est pas améliorée, malgré l'adoption du plan pour la sécurité publique, qui a, en pratique, essentiellement consisté à améliorer la protection des forces de l'ordre pour répondre à la problématique de la lutte contre le terrorisme – protections, gilets pare-balles, armes collectives.

La gendarmerie va mieux – et c'est un policier qui le dit : elle est mieux organisée, a une vision stratégique et, depuis 2009, a su s'adapter au sein de notre ministère. Elle mène une politique ambitieuse pour être notamment présente sur tous les créneaux futurs – cybercriminalité et autres.

C'est un constat. Il va falloir trouver des solutions pour que la police aille mieux. Le mal est profond, notamment du fait de problèmes structurels liés à un manque d'investissements pluriannuels. Il serait erroné d'affirmer qu'aucun investissement n'a été fait, mais ils répondent le plus souvent à des changements de cap politique, décidés en réaction aux événements. Ceci ne permet pas d'avoir une vision à long terme.

Les problèmes immobiliers et de véhicules sont connus de tous. Des parlementaires sont allés récemment visiter certains commissariats et n'ont pu que constater le bien-fondé de ce que disaient les syndicats de police depuis des années. Si on les avait entendus, nous n'en serions pas là !

Au-delà de ces problèmes d'équipements, il existe une dette technologique moins visible bien qu'abyssale : le logiciel de rédaction de procédure dont nous dénonçons les dysfonctionnements dans la police nationale, la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), qui ne fonctionne pas – pour laquelle le SCSI a demandé qu'une enquête parlementaire soit mise en œuvre afin de faire toute la lumière sur ce scandale d'État, etc. La défaillance des réseaux est un problème majeur qui nuit au quotidien des policiers.

Enfin, la police est, contrairement à la gendarmerie, confrontée à un problème structurel : aujourd'hui, le directeur général de la police nationale, n'a pas l'autorité nécessaire pour piloter la police nationale. Le cloisonnement en diverses entités – préfecture de police, direction de l'emploi - et le fonctionnement en silos nuisent à la définition d'une véritable stratégie. La sécurité publique, la police judiciaire, la police aux frontières, les CRS constituent des directions qui ont une certaine autonomie et des stratégies différentes...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Elles sont sous la responsabilité de la direction générale de la police nationale (DGPN) !

M. Christophe Rouget. – Oui, mais avec une certaine autonomie... Elles sont également placées sous la responsabilité de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), mais tout ceci n'est pas piloté, le directeur général n'ayant pas suffisamment la main sur ses directions.

Cet éclatement n'a pas d'équivalent dans la gendarmerie nationale.

Ainsi, quand le préfet de région de Toulouse organise une réunion avec les forces de sécurité, il a un interlocuteur unique du côté de la gendarmerie, qui pilote l'ensemble des forces de sécurité. Pour la police nationale, il a autour de lui le directeur de la sécurité publique de Toulouse – et non de l'Occitanie –, le directeur de la police judiciaire du SRPJ de Toulouse – alors qu'il en existe un second pour l'Occitanie à Montpellier –, le directeur de la police aux frontières (PAF), ainsi que celui de la DGSI, qui dépendent de Marseille et, au sein de la police judiciaire, le SRPJ dépendant de la direction de Bordeaux.

On peut comprendre que cela ne peut fonctionner correctement !

En matière de pilotage et de stratégie, nous n'avons pas le bon dimensionnement, d'autant que la police nationale n'est pas organisée, comme les autres administrations, suivant le schéma des nouvelles régions.

M. Guillaume Ryckewaert, chargé de mission - SCSJ-CFDT. – La DRCPN est traitée à l'égal de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) ou de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), qui sont des directions opérationnelles. La DGPN ne dispose pas d'une véritable structure chargée du management des ressources humaines au sein de la police nationale, comme c'est par exemple le cas dans la gendarmerie nationale.

Ceci a un impact direct sur les vacances de postes, la gestion des ressources humaines de l'ensemble des corps et l'équité dans la gestion des avancements et des mutations. L'impact sur le moral des policiers de tous corps et de tous grades est loin d'être neutre.

M. Christophe Rouget. – Le ministère de l'intérieur pâtit également de la dualité entre les forces.

On peut comprendre qu'il faille prendre en compte la culture des deux forces et que l'on ne remette pas en cause les structures existantes, mais il est surprenant que les structures nouvellement créées, comme la brigade numérique ou le conseil scientifique de la gendarmerie, ne soient pas mixtes. Ce devrait être la règle à partir de maintenant !

Nous sommes confrontés à des défis importants. On ne peut en effet imaginer que la gendarmerie investisse dans un domaine, la police dans l'autre, alors que l'ensemble des citoyens a besoin d'une telle décision. La gendarmerie a intégré le ministère de l'intérieur depuis 2009. Nous voudrions qu'on aille enfin vers une mutualisation plus importante. De nombreuses commissions ont été organisées dans ce domaine, mais on en est toujours au même stade.

La police nationale est également malade de sa cohésion. Elle est segmentée entre directions, mais aussi entre corps. Il existe aujourd'hui dans la police nationale une véritable

lutte des classes : il suffit de regarder les tracts syndicaux. Le mal est réel. On a un corps d'encadrement et d'application, un corps de commandement et un corps de conception et de direction.

Par comparaison, la gendarmerie comporte deux corps en osmose parfaite, un corps de sous-officiers et un corps d'officiers, qui va de lieutenant à général.

Deuxième paramètre : dans la gendarmerie, l'ascenseur social est très développé ; 87 % à 92 % des officiers sont issus du corps des sous-officiers, ce qui crée un lien entre ces corps et un esprit propre à la gendarmerie nationale que nous n'avons pas dans la police.

La CFDT propose de réunir le corps de commandement et le corps de conception pour mieux piloter la police nationale et avoir une cohésion naturelle.

En second lieu, nous demandons qu'un ascenseur social soit développé, avec un recrutement interne par corps, des gardiens de la paix vers les officiers, et des officiers vers les commissaires, afin de renforcer les relations entre corps.

Dans la même optique, nous souhaitons que soit rapidement mise en œuvre l'académie de police promise par le Président de la République lors de la campagne présidentielle, où seront réunis les trois corps de la police. Ils travaillent ensemble durant toute leur carrière : il serait également opportun de les réunir le temps de leur formation.

Le ministre de l'intérieur va annoncer jeudi prochain la création de la police de sécurité du quotidien (PSQ) : ce doit être l'occasion de réformer en profondeur la police nationale. Si on ne le fait pas, la police de sécurité du quotidien sera un échec.

Sans réformes structurelles, sans allégement de la procédure – les premières réformes qui ont été proposées sont totalement insuffisantes – sans temps supplémentaire pour les personnels, les renforts supplémentaires ne serviront à rien.

Prenons par exemple le sujet des tâches indues : tous les gouvernements qui se sont succédé ces dernières années se sont saisis du problème, mais rien n'a évolué à ce sujet !

Le ministère de l'intérieur doit se tourner vers l'avenir, prévoir une programmation pluriannuelle, mais doit surtout faire évoluer les mentalités et les structures de la police nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – S'agissant de la formation, on a besoin d'en connaître toutes les carences. Certains nous ont dit qu'ils ne pratiquaient pas de sport, voire d'exercice de tir. Quand un magistrat vérifie si un policier a suivi ses heures d'entraînement lorsqu'il a fait usage de son arme, cela peut être problématique.

Par ailleurs, la formation continue paraît insuffisante, notamment pour permettre aux agents de mieux appréhender les nouvelles formes de délinquance. Combien de temps vous paraîtrait-il nécessaire de consacrer à la formation continue, sachant que c'est de la présence en moins sur le terrain ?

S'agissant de la procédure, quelles sont les tâches qui nécessitent le plus de temps ? Un projet de loi de révision du code de procédure pénale devrait prochainement être soumis au Parlement, et il est utile que l'on ait connaissance de ce qui est le plus chronophage pour les forces de l'ordre.

Nous aurions également besoin que vous nous listiez ce que vous considérez comme des tâches indues. Quelles sont celles qui peuvent être basculées sur l'administration pénitentiaire, la police municipale, etc. ? Quelles sont celles qui doivent être simplement supprimées pour alléger les procédures ?

Toujours sur la procédure, des personnes qui ne sont pas des policiers, et qui ne sont donc pas formées comme tels, peuvent-elles vous décharger d'une partie de vos missions ? Les fonctions peuvent-elles être séparées ? Nous avons besoin que vous nous éclairiez de façon explicite sur des points concrets, afin que nous puissions ensuite préconiser des solutions très précises.

M. Christophe Rouget. – Un exemple en matière de formation : aujourd'hui, l'École nationale supérieure de la police (ENSP) forme les cadres de la police nationale. Les commissaires de police sont formés à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, dans le Rhône, et les officiers de police à Cannes-Écluse, en Seine-et-Marne. L'école de Cannes-Écluse est totalement abandonnée et vétuste, avec des problèmes d'eau chaude récurrents, etc.

Il s'agit en effet là de doublons. Des rapports parlementaires ont conseillé de regrouper les sites pour des raisons d'économies, mais rien n'a été fait, la technostructure refusant que les choses bougent au nom de la lutte des classes, alors que c'est évident pour tout le monde ! Le site de Cannes-Écluse devrait être modernisé et servir de site de formation continue, car nous n'en avons plus à proximité de Paris. C'est un exemple concret de dysfonctionnement.

M. Denis Jacob, secrétaire général - Alternative Police CFDT. – Il est important que je précise tout d'abord qu'Alternative police est un nouveau syndicat de la police nationale, qui représente les gradés et les gardiens de la paix adjoints de sécurité. Il a été créé le 1^{er} septembre 2015 pour se départir de la pratique syndicale telle qu'on la connaît depuis plusieurs décennies dans la police nationale.

Nous voulons revenir aux fondamentaux, à la défense du collectif, et non favoriser la pratique de l'individualisme. Vous parliez de cogestion. Je n'irai pas jusque-là, mais il est vrai que l'on privilégie plus la défense individuelle que l'intérêt collectif. C'est l'une des causes des problèmes actuels.

Dès 2015, nous avons dénoncé les conditions de travail, revendications qui ont été reprises dans la rue à la fin de l'année 2016.

Vous parliez de formation. On dispose d'outils pour assurer la formation continue, mais on n'y a peu recours. Par exemple, les fonctionnaires de police ont droit à deux heures d'activités sportives hebdomadaires : cela fait des années qu'ils ne les utilisent plus. Quant à l'entraînement de tir, ils n'arrivent même pas à suivre les trois séances auxquelles ils sont réglementairement tenus dans l'année.

J'ai saisi le ministre de l'intérieur précédent, M. Cazeneuve, pour demander des conventionnements avec les stands de tir privés. La gendarmerie bénéficie d'un accord avec la Fédération française de tir qui le lui permet. Pourquoi ne pourrait-on en faire autant pour la police nationale ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela n'existe pas ?

M. Denis Jacob. – Non. Il existe des conventionnements avec certains stands de tir, mais ce n'est pas généralisé et ne donne pas la capacité à tous les fonctionnaires de police de suivre leurs trois séances de tir obligatoires dans l'année.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Aujourd'hui, à votre connaissance, tous les policiers ne suivent pas les trois séances de tir qui sont exigées ?

M. Denis Jacob. – Non, ils ne suivent pas les trois séances annuelles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils peuvent donc être en défaut en cas d'utilisation des armes lorsque les magistrats vérifient ce qu'il en est.

M. Denis Jacob. – Le problème a été mis en avant l'année dernière ou en 2016 : un de nos collègues a connu un problème lorsqu'il a été établi qu'il n'avait pas suivi ses séances de tir. Ce n'était pas de son fait : on n'a pas aujourd'hui la capacité de mettre ces séances en pratique dans la police nationale, faute de moyens immobiliers. Un conventionnement avec des stands de tir privés permettrait peut-être d'améliorer le nombre de séances pour l'ensemble des agents.

S'agissant des conditions de travail, il y a beaucoup à dire et le temps est compté. Nous vous ferons passer nos contributions.

Sachez qu'Alternative Police avait saisi les candidats républicains à l'élection présidentielle, dont M. Macron, ainsi que l'ensemble des parlementaires. Vous avez dû recevoir nos publications en matière d'investigations et de renseignements, qui comportaient la simplification de la procédure par une oralisation complète. Aujourd'hui, les propositions qui sont faites en sont loin.

Si on veut véritablement soulager le travail des enquêteurs, il faut aller jusqu'au bout de la démarche. Actuellement, ces derniers passent deux tiers de leur temps à « remplir de la papperasse » plutôt qu'à mener un véritable travail d'enquête sur le terrain.

Quant aux conditions de travail des policiers en tenue, on a cherché pendant plusieurs décennies à calmer leur colère en leur accordant des mesures purement salariales et indemnitaires. Le pouvoir d'achat et la revalorisation salariale sont des points bien évidemment importants, mais cela ne fait pas tout. Travailler dans de bonnes conditions passe également par des commissariats agréables à vivre, tant pour les policiers que pour y accueillir le public.

Or cela fait des années que ni les rénovations, ni les constructions immobilières n'ont été anticipées. On agit dans l'urgence, en réponse aux difficultés qui surviennent, mais sans apporter de réponse durable. Il faudrait mener un audit national sur l'état des commissariats, afin de connaître ceux qui présentent des situations graves nécessitant une intervention rapide de l'État, et établir un plan immobilier. Prenons le commissariat de Coulommiers : il est inacceptable de voir un commissariat dans cet état ! Soit on le ferme une bonne fois pour toutes et on relogé les agents dans un nouveau bâtiment, soit on le rénove, mais il faut prendre une décision.

Nous sommes conscients des contraintes économiques, budgétaires. Cela ne se fera pas en un an, ni même en trois ans. Le plan immobilier annoncé par le ministre de l'intérieur est une bonne chose, mais il ne porte que sur trois ans.

Une loi de programmation sur cinq ans ou dix ans paraît indispensable, afin d'avoir un réel objectif et une visibilité sur ce que sera la police nationale dans dix ans ou quinze ans.

Cela vaut aussi pour le matériel. Beaucoup d'efforts sont faits en matière de remplacement de véhicules de service. Un plan d'achat de 2 000 véhicules est prévu...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que représente ce plan par rapport à l'ensemble des besoins ?

M. Michel Boutant, président. – Il fallait 3 000 véhicules : ils en ont 2 500 !

M. Denis Jacob. – Toutefois, entre le moment où la commande est passée et la livraison, un certain temps s'écoule – c'est la loi des marchés publics.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En matière de tablettes informatiques, on progresse cependant ?

M. Denis Jacob. – Oui.

S'agissant des conditions de travail, vous savez tous que la CFDT est un syndicat réformiste. Il ne faut pas avoir peur de réformer la police nationale, bien évidemment de manière réfléchie et posée, sans précipitation. Nos collègues attendent aujourd'hui beaucoup de l'État. Des outils ont été créés en 2016, validés par les syndicats de police lors du comité technique de réseau de la DGPN, et permettent à la fois d'améliorer l'opérationnalité et l'efficacité de la police nationale ainsi que les conditions de travail. Toutefois, on ne les met pas en application !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quels sont ces outils ?

M. Denis Jacob. – L'un est très important : il s'agit de la réforme territoriale de la sécurité publique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourrait-on avoir communication de cette liste ?

M. Denis Jacob. – Oui, je vous la transmettrai.

Cette réforme territoriale de la sécurité publique consiste à revenir à ce qui fonctionnait bien il y a une trentaine d'années. On avait alors une police d'urgence très conséquente en termes d'effectifs, polyvalente dans ses missions, et qui répondait en temps réel aux besoins de la population en matière de sécurité.

Au fil du temps, des alternances politiques, des volontés des directeurs successifs de la police nationale, on a assisté à une stratification des services. Chacun crée sa petite unité, mais on prend les effectifs toujours au même endroit, dans la police d'urgence – police secours. Les unités qui comptaient, il y a 25 ans ou 30 ans, 20 à 30 policiers en totalisent 7 aujourd'hui. Cela ne peut correctement fonctionner ainsi !

Dans le même temps, les autres unités créées en parallèle de la police secours ne sont pas plus en capacité de fonctionner, faute d'effectifs...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Où sont donc les policiers ? Il n'y a pourtant pas moins d'effectifs qu'il y a 30 ans !

M. Christophe Rouget. – Dans les grandes villes, il n'est pas rare, le week-end, d'avoir un seul service de police secours pour 400 000 habitants. Pourquoi ? Il existe des charges indues, comme le fait de garder des détenus dans les hôpitaux, certains professeurs préférant avoir les détenus dans leur propre service. Sept ou huit détenus, dans une ville comme Bordeaux, exigent un certain nombre de collègues pour les surveiller.

En outre, la procédure pénale s'est considérablement alourdie et mobilise toute une partie des effectifs en tenue, qui ne sont donc plus sur la voie publique. Comment répondre à l'accroissement de la délinquance et de la procédure pénale ? Il faut aujourd'hui dix procès-verbaux pour une garde à vue. Un tiers des procès-verbaux ne sont pas lus par les magistrats et ne servent à rien.

Nous avons créé une machine folle : les policiers font de la procédure pénale, mais ne peuvent plus se consacrer aux services de police secours.

Dans un commissariat, combien de fonctionnaires se consacraient-ils, il y a dix ans ou vingt ans, à police secours et combien, sur une sûreté départementale, font-ils à présent du judiciaire ? Les flux sont parlants. On ne peut avoir des policiers qui à la fois « remplissent de la paperasse » et sont sur le terrain.

C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité d'alléger la procédure : si on n'y parvient pas, alors qu'on a aujourd'hui les mêmes effectifs qu'en 2007 et que la situation s'est dégradée à cause du terrorisme et des flux migratoires, on ne pourra pas mettre davantage de policiers sur le terrain. C'est se tromper que de le croire !

M. Denis Jacob. – La réforme territoriale de la sécurité publique consiste à supprimer toutes les petites unités qui ont été créées autour de la police d'urgence, de les fusionner au sein de celle-ci, de créer une police polyvalente beaucoup plus étoffée en effectifs en garantissant une plus grande opérationnalité et en permettant aux agents de bénéficier de leur temps de repos.

La deuxième réforme qui a été votée est une réforme horaire, basée sur le principe de la vacation forte : un effectif plus important est présent le vendredi de chaque semaine, permettant aux agents d'avoir un week-end de repos sur deux au lieu d'un sur six actuellement, ce qui n'est pas négligeable.

On y gagne en opérationnalité, mais aussi en repos...

Nous avons fait des propositions en matière d'heures supplémentaires. Le stock actuel s'élève à un peu plus de 20 millions d'heures. Le directeur général a récemment annoncé qu'il allait ouvrir des négociations en la matière. Nous l'avons déjà fait dans le cadre des discussions sur le temps de travail dans la police nationale, notamment par la création d'un compte épargne retraite, qui permettrait de transformer ces heures supplémentaires en annuités de retraite. À partir d'un certain âge, ils n'auront plus la capacité physique de faire partie d'un service de police secours. À 55 ans ou 57 ans, on n'a plus les mêmes capacités physiques qu'à 20 ans.

On a également proposé le paiement d'une partie de ces heures, ainsi que le déplaçonnement du compte épargne-temps, mais il faut attendre un décret interministériel, car ces questions concernent l'ensemble de la fonction publique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Confirmez-vous les 20 millions d'heures supplémentaires ?

M. Denis Jacob. – Oui, on est à un peu plus de 20 millions d'heures supplémentaires. Il s'agit là du stock cumulé depuis des années, et qui a été sanctuarisé dans les différents protocoles signés entre le ministère de l'intérieur et les syndicats de police – de mémoire – entre 2001 et 2014.

Cela commence à faire beaucoup, et il faut que l'on trouve des solutions pour en sortir.

M. Henri Leroy. – À l'automne 2017, j'ai reçu ensemble tous les syndicats de police, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, en tant que rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurités ». Il y avait là une cohésion. Le fait de les auditionner aujourd'hui de manière séparée me convient moins.

À l'époque, vous m'aviez dit que la situation était grave. Je reconnais ici au moins deux personnes qui étaient alors présentes. Je vous avais confié que c'était la première fois que je recevais des syndicats, en reconnaissant que tout ce que vous m'appreniez était en effet très grave. Je m'étais proposé d'être votre porte-parole. Le Sénat vous a entendu, puisque nous avons créé une commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure.

Les forces de la police nationale vont certes très mal, mais la gendarmerie ne va pas si bien, contrairement à ce que vous affirmez – bien qu'elle aille moins mal que la police.

Vous avez abordé plusieurs sujets, comme le matériel, les réseaux, les véhicules, l'immobilier, les problèmes structurels, l'obsolescence de l'organisation, les difficultés de cohésion. À ce sujet, je vous rappelle que cette dernière est la principale force des armées.

Vous avez cité sept fois la gendarmerie. La gendarmerie est un corps d'élite, créé par François Ier, et amélioré sous Napoléon Ier. Ce corps a un principe, une mission, des forces, un objectif, un chef.

Durant votre exposé, vous vous êtes revendiqués d'une organisation militaire. C'est formidable pour des syndicats ! En filigrane, vous laissez entendre que si la police était organisée comme la gendarmerie, elle fonctionnerait mieux. C'est fabuleux ! Vous me comblez ! Vous avez raison, même si, je le répète, la gendarmerie ne va si bien que vous le dites...

Vous avez raison de dire qu'il est inadmissible et intolérable de voir la police supporter les conditions qu'elle subit sur le plan matériel et immobilier dans une République comme la nôtre. Tous les sénateurs sont très sensibles à cette situation dramatique que vivent les forces de sécurité.

M. Henri Leroy. – Je termine en disant que ce n'est pas une réforme complète que vous demandez, mais une révolution ! En tant que Français et révolutionnaires, vous avez cent fois raison !

M. Alain Cazabonne. – Je partage votre sentiment par rapport à la surcharge générée par la procédure pénale. J'évoquais ce sujet hier encore. C'est une question souvent soulevée par les policiers.

J'ai eu l'occasion de discuter avec deux directeurs départementaux sur l'impact, en termes d'effectifs, de deux réformes, le passage aux 35 heures et de l'application de la directive européenne sur le temps de travail. Les augmentations d'effectifs décidées en parallèle de ces réformes n'ont en effet, dans les deux cas, servi qu'à combler les baisses d'effectifs entraînées par l'application des obligations légales.

Par ailleurs, n'avez-vous pas l'impression d'être surchargés de tâches qui ne sont pas forcément utiles – contraventions, crottes de chiens, prostituées ? Ne s'agit-il pas de charges que nous vous imposons, nous, parlementaires, au travers des textes que nous votons ?

Mme Éliane Assassi. – Je suis peut-être la plus révolutionnaire dans cet hémicycle cet après-midi !

Je voudrais vous remercier, messieurs, pour tout ce que vous avez dit, car les difficultés que vous avez soulevées montrent à l'évidence que vous êtes très proches des hommes et des femmes qui exercent le métier de policier.

Je suis très attachée aux organisations syndicales, car je pense qu'elles sont un des piliers d'une démocratie.

Cela étant – je l'ai déjà évoqué hier – il semblerait qu'il existe actuellement un désaveu entre les policiers et certaines organisations syndicales. Je suppose que vous le ressentez également. J'aimerais donc, si on en a le temps, que vous puissiez nous faire part de votre ressenti à ce sujet.

Mme Samia Ghali. – Il est rare d'entendre des organisations syndicales parler de réformes. Je crois que c'est une bonne chose car, comme on l'a dit précédemment, la police nationale connaît un certain essoufflement.

Vous avez affirmé que certains policiers ne pouvaient bénéficier des trois entraînements annuels au tir obligatoires. Disposez-vous de chiffres à ce sujet ? Quelle est la proportion de policiers qui ne s'entraînent pas ? Si c'est 10 %, c'est une chose, si c'est 80 %, c'est dramatique !

M. Jean Sol. – Vous dénoncez d'une part un fossé entre le commandement et l'opérationnel et, d'autre part, réclamez un allègement des tâches administratives. Que proposez-vous ? Des expériences ont-elles été menées ici ou là dont on pourrait s'inspirer et dont on pourrait généraliser l'application si l'évaluation a été positive ?

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai retenu, à travers ce que vous avez dit, beaucoup de difficultés, d'inquiétudes, de critiques. Néanmoins, un point reste positif selon vous, la mise en place potentielle de la police de sécurité du quotidien.

En quoi et sous quelles conditions la PSQ pourrait-elle constituer un élément de réforme positif qui aiderait à améliorer à la fois l'efficacité de la police et la condition des policiers ?

M. Christophe Rouget. – Monsieur le sénateur, je savais que vous seriez sensible au fait que nous citons la gendarmerie. J’ai rencontré M. Lizurey à plusieurs reprises. En tant que syndicaliste, il faut savoir regarder ailleurs et voir ce qui fonctionne – même si tout n’est pas parfait dans la gendarmerie nationale.

Tous les ministres successifs ont parlé du redéploiement des effectifs. Notre position – qui ne fait pas encore l’unanimité – est de n’avoir qu’une seule force de sécurité à l’avenir. Les redéploiements des commissariats ne fonctionnent pas ! C’est une recette du passé. Aujourd’hui, dans tous les services de renseignement, comme dans les groupes d’intervention régionaux (GIR), il existe des services mixtes qui comprennent des policiers et des gendarmes.

Que veut le citoyen ? Il souhaite qu’un policier ou un gendarme vienne recueillir sa plainte.

La ville de Libourne a été confiée aux gendarmes il y a quelques années. On nous a dit qu’il s’agissait d’un bassin de délinquance agricole qui devait passer à la gendarmerie. Le commissariat a donc été fermé. Les locaux qu’occupent nos amis gendarmes sont toujours dans le même état, et on n’a toujours pas construit de caserne. Le commissariat était ouvert 24 heures sur 24, contrairement à la gendarmerie. Les gendarmes n’y sont pas logés et cela représente un coût supplémentaire pour l’État, qui doit les héberger, alors que les policiers paient leur logement.

La délinquance a par ailleurs augmenté : un an plus tard, Libourne a été classée en zone de sécurité prioritaire (ZSP). Nos collègues de Seine-Saint-Denis ou de Marseille n’ont pas compris !

Nous proposons donc de créer un service mixte : un policier répondra à la radio et ce sera la gendarmerie qui interviendra – ou le contraire. On n’aura pas de frais qu’entraînent les primes liées à la fermeture du service, de construction de caserne. Aujourd’hui, personne, pas même la Cour des comptes, n’est capable de dire si le redéploiement a été efficace pour le service public. Voilà un exemple pour mieux construire l’avenir.

M. Guillaume Ryckewaert. – S’agissant, madame la sénatrice, de votre question sur le syndicalisme et sur la perception qu’en ont les fonctionnaires de tous grades et de tous corps, je précise que le syndicalisme dans la police a été créé au début du XXe siècle pour défendre les intérêts collectifs des fonctionnaires de police. Progressivement, dans les années 1980 à 1990, il s’est transformé en outil de lobbying individuel, dans le cadre des commissions administratives paritaires (CAP) et des mutations.

Aujourd’hui, tous les policiers dénoncent le syndicalisme, et il faut qu’on fasse notre autocritique, car nous sommes perçus comme une antichambre de l’administration, avec qui nous avons une certaine complicité en matière d’avancements et de mutations. Les policiers savent cependant qu’ils ne peuvent se passer des syndicats pour en bénéficier et adhèrent donc tout en dénonçant le système. Voilà le vrai problème du syndicalisme aujourd’hui !

Nous tous ici sommes demandeurs d’une certaine évolution et souhaitons pouvoir bénéficier de davantage d’objectivité dans la gestion des carrières. Les policiers le souhaitent aussi. Je pense que cela redorerait le blason du syndicalisme et permettrait de lui redonner du sens. Le syndicalisme a, dans l’absolu, une réelle utilité.

Nous vous parlons avec franchise, mais un policier n'a normalement pas le droit de le faire. Certains le font dans un cadre associatif, sans pour autant respecter les règles qui leur incombent.

Nous demandons quant à nous l'équité, la justice et l'objectivité dans le cadre des relations entre l'administration et les syndicats.

M. Denis Jacob. – Nous ne nous sommes pas concertés, mais j'apprécie particulièrement que Guillaume Ryckewaert ait répondu à cette question, car il est important d'entendre ce qu'en dit un commissaire de police !

Le syndicalisme est en effet dévoyé depuis des années. Nous ne sommes pas là pour faire du clientélisme ou du favoritisme. Il existe des textes, et l'on doit les respecter. Un syndicat siège dans les instances pour être sûr que l'administration respecte bien la conformité des textes et non pour les contourner à l'avantage de ses adhérents ! C'est notamment à cette fin qu'Alternative Police a été créé. Nous tenons à le rappeler, c'est très important pour nous.

Je n'entrerai pas dans la polémique sur le syndicalisme, mais il existe bien une défiance de la part de collectifs de collègues qui se sont mobilisés dans la rue contre ce syndicalisme-là. Ils ont à juste titre le sentiment qu'une minorité bénéficie d'avantages au détriment de la majorité. C'est ce qu'ils ont voulu dénoncer dans la rue – mais pas uniquement.

Il existe un véritable problème de reconnaissance du policier. Là aussi, il y aurait beaucoup à réformer en matière de management participatif des agents. Quand ils ont des objectifs, les agents doivent les atteindre. Encore faut-il tenir compte de la réalité du terrain. Or ce sont les gradés et les gardiens qui peuvent le faire valoir et non les directeurs ou le ministre. Aujourd'hui, on est encore dans le vieux *credo* français : « J'ordonne, tu exécutes ». Cette situation est révolue. Il faut trouver un nouveau type de gestion de l'administration policière, et adopter le management participatif.

Je voudrais conclure en répondant à M. le rapporteur au sujet de la problématique de la justice et de son rapport avec la police. Des stages pratiques destinés aux magistrats durant leur scolarité existaient il y a très longtemps. Ceux-ci suivaient des stages dans la police et, à l'inverse, des policiers effectuaient des stages dans le milieu de la magistrature. Je pense qu'il ne serait pas inopportun, dans le cadre de la formation initiale, de permettre aux magistrats de venir travailler 15 jours à trois semaines, dans le cadre d'un stage pratique, dans un commissariat. En général, les stages se font à l'état-major : ce n'est pas ce que doivent voir les magistrats, qui doivent comprendre les conditions dans lesquelles travaillent les policiers et les difficultés qu'ils rencontrent. Inversement les policiers doivent aussi connaître les difficultés de la magistrature dans l'exercice de son travail quotidien.

Quant aux stages de tir, il s'agit de problèmes qui nous sont remontés. Je n'ai malheureusement pas de chiffres. On réagit au coup par coup, en fonction des problèmes que l'on rencontre, et on saisit alors les autorités pour que les policiers qui se trouvent dans une situation non réglementaire puissent voir leur situation régularisée au plus vite.

M. Christophe Rouget. – Le temps de travail est un problème dans la police nationale, mais les gouvernements successifs ont « refilé le bébé » au suivant. Les textes européens prévoient des périodes de repos quotidien de onze heures consécutives et les 35 heures.

Beaucoup de ministres sont allés sur les plateaux de télévision pour expliquer que les policiers étaient investis et fatigués, mais on n'admet pas qu'ils puissent bénéficier de onze heures de repos alors qu'ils sont armés. Cette règle est pourtant en application dans la gendarmerie depuis 2016 ! Il faut mettre cette mesure en œuvre, car les femmes et les hommes de ce ministère doivent se reposer. Il existe des solutions. Aujourd'hui, une gendarmerie n'est pas ouverte 24 heures sur 24 et bénéficie d'un système de permanence, alors que certains commissariats sont ouverts en permanence. Pourquoi ne pas changer la donne ? Pourquoi, sur les mêmes bassins de délinquance n'aurait-on pas les mêmes systèmes d'ouverture pour la gendarmerie et la police ? Cela choque-t-il quelqu'un aujourd'hui qu'une gendarmerie ferme ses services, dans la mesure où il existe une astreinte départementale ? On pourrait le faire dans les petits commissariats. On aurait alors besoin de moins d'effectifs et plus de présence sur le terrain. C'est aussi être révolutionnaire que de proposer cela !

M. Julien Morcrette, secrétaire général adjoint - Alternative Police CFDT. – S'agissant de la PSQ, je tiens tout d'abord à dire que la CFDT a travaillé avec des chercheurs du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), comme M. Jacques de Maillard, ainsi qu'avec le Forum européen sur la sécurité urbaine, que vous connaissez très certainement, monsieur Grosdidier.

Les problèmes de fonctionnement de la police de proximité mise en œuvre à la fin des années 90 sont parfaitement identifiés. On a voulu déployer le concept de façon uniforme et trop rapide sur tout le territoire, sans effectifs ni moyens suffisants.

Ceci s'est également accompagné d'un engorgement des services judiciaires. On a fait remonter tout un tas de faits qui n'étaient pas enregistrés sous forme judiciaire mais sous forme de mains courantes. Cet engorgement a créé une baisse du taux d'élucidation des faits de quatre points, ce qui est très significatif.

Le CSCI et nos collègues de la police municipale de la CFDT ont posé les prérequis pour la mise en plan de la PSQ : allègement de la procédure pénale et élimination des têtes de réseaux dans les cités en matière de trafic de stupéfiants notamment. J'avoue éprouver à ce sujet quelques appréhensions, le ministre de l'intérieur devant faire part demain du lancement de la PSQ sur quelques sites cibles sans s'être assuré de la mise en place de ce préalable.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué la création éventuelle d'une académie de police qui réunirait les trois corps. Cela me paraît pertinent, mais en dehors du fait de faire évoluer les mentalités, grâce à quelles mesures pensez-vous que cela puisse se mettre en œuvre concrètement ?

Mme Éliane Assassi. – Le ministre de l'intérieur a annoncé que certaines missions de la police nationale pourraient être transférées à des sociétés privées de sécurité. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Christophe Rouget. – Nous sommes favorables à l'académie de police depuis des années.

Il était prévu de créer à Bordeaux une école des cadres à côté de l'école de magistrature. Nous aurions été précurseurs, mais les choses ne se sont pas faites, Mme Alliot-Marie, pour diverses raisons, n'ayant pas donné suite à ce projet.

Une école où cadres, gradés et gardiens se retrouvent permettrait de connaître les mêmes formations avant de travailler ensemble, dans le même creuset, durant toute une carrière. Ceci est nécessaire. Les services constituent une grande famille qui a besoin de se serrer les coudes. Il faut que les officiers et les commissaires soient proches des hommes de terrain, proches du management participatif, et le projet d'une académie de police concrétise cette idée.

Il n'y a pas, je le répète, d'ascenseur social dans la police nationale. Aujourd'hui, comment expliquer qu'un ou deux gardiens de la paix parviennent à devenir commissaire de police ? Ce n'est pas le cas dans la gendarmerie nationale. Le fait que certains puissent espérer prendre un jour un commandement crée un autre lien.

M. Denis Jacob. – Le ministre de l'intérieur a en effet fait des annonces, mais cela ne concerne pas seulement la sécurité privée. Cela rejoint le débat sur la coproduction de la sécurité, qui remonte maintenant à une décennie. Il faut déterminer les missions relevant de l'État et celles qui n'en relèvent plus, et savoir qui doit les assurer.

On parlait de tâches indues : le transfèrement de détenus hospitalisés doit par exemple continuer à relever de l'administration pénitentiaire. Un policier qui a une formation de douze mois doit-il, à la sortie de l'école, rester un an, deux ans, trois ans, à garder une porte cochère d'un bâtiment administratif dont la sensibilité en matière de sécurité n'est pas du plus haut niveau ?

Une participation de la sécurité privée aux « missions de police » ne nous pose pas de problème, à condition que celles-ci soient clairement définies et qu'elles ne relèvent pas *a priori* de la responsabilité directe de l'État.

Pour ce qui est de la PSQ, celle-ci ne sera pas efficace si c'est uniquement la police qui l'assume. La police ne réglera rien toute seule. Il faut, dans les quartiers difficiles, à la fois conduire une véritable politique sociale et une véritable politique de la ville. Si on ne recourt pas à la transversalité sur cette problématique, la PSQ ne réglera rien !

M. Michel Boutant, président. – À condition qu'elle ne soit pas surchargée de charges administratives, comme a pu l'être la police de proximité en son temps.

M. Denis Jacob. – En effet.

M. Michel Boutant, président. – Il vous reste un travail écrit à produire et à nous le transmettre dans un délai raisonnable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Si vous le pouvez, il conviendrait que vous abordiez également le sujet du logement dans cette note. Vous ne serez pas logés comme les gendarmes, mais cette question crée des situations inextricables. L'état des lieux que vous pourrez dresser et vos propositions nous intéressent donc.

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

Audition de la fédération syndicale de la police nationale - FO

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, nous accueillons à présent les représentants de la Fédération syndicale Unité SGP Police Force Ouvrière.

Je vous rappelle que l'objectif de notre commission d'enquête, demandée par le groupe Les Républicains, face au constat d'un certain mal-être des personnels des forces de sécurité intérieure, qui a pu hélas conduire certains agents au suicide, est de cerner précisément les facteurs à l'origine de cette situation, d'évaluer les mesures qui ont été prises pour y faire face, et éventuellement d'ouvrir de nouvelles pistes pour apporter des améliorations.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, de lever la main droite et de dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Grégory Joron et Jérôme Moisant prêtent serment.

Avant de vous entendre pour un bref exposé liminaire, je laisse la parole au rapporteur, François Grosdidier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – À la suite de la vague de suicides au sein de la police et de la gendarmerie à l'automne dernier et à l'expression d'un malaise qui s'est exprimé hors champ syndical, nous avons souhaité, par le biais de cette commission d'enquête, établir un état des lieux le plus précis possible de l'état des forces de sécurité intérieure en France, et surtout essayer d'identifier les causes, nécessairement multiples, de ce malaise.

Quels sont selon vous, dans les grandes lignes, les principaux dysfonctionnements ainsi que les insuffisances statutaires ou sociales dans les conditions de vie et de travail des policiers ?

Les forces de l'ordre mettent souvent en cause la chaîne pénale, regrettant le sentiment de travailler pour rien. Ils disent également souffrir de leur mauvaise image, pas tant dans l'opinion publique, qui les soutient plutôt si l'on en juge les sondages, que par les médias, les politiques, la hiérarchie, qui peut se défausser dès qu'apparaît une difficulté, ou par les magistrats.

Nous avons besoin que vous indiquiez toutes les pistes à partir desquelles nous pourrions poursuivre nos auditions et nos investigations, parfois dans le cadre de déplacements sur place.

Le parc automobile et les conditions immobilières constituent-ils un domaine anecdotique ou est-ce général ? À quelle échelle ces problèmes interviennent-ils ?

Le champ est très vaste. Pourriez-vous lister l'ensemble des sujets et nous indiquer, pour chacun, quelles sont les causes du malaise que vous identifiez, et éventuellement les propositions que vous avez peut-être déjà faites pour y remédier, mais qui n'ont pas été concrétisées.

M. Jérôme Moisant, secrétaire national aux conditions de travail - Unité SGP Police FO. – Mesdames et messieurs, la situation du pays a changé : la menace terroriste est élevée, le flux migratoire important. Dans le même temps, les missions habituelles des policiers perdurent.

Ponctuellement, leur charge de travail est alourdie par de grands événements sportifs, comme l'Euro de football, culturels ou politiques, comme la COP 21, et tout cela dure depuis deux ans, voire trois ans.

Ce que l'on dénonce, c'est une inadéquation entre la charge missionnelle et les effectifs. Cela vaut pour presque toutes les missions. Nos collègues, malgré tout, continuent à exercer leur mission en matière de code de la route ou de sécurité publique, bien qu'ils doivent s'acquitter de davantage de surveillance, du renforcement de la sécurité de leurs propres locaux, à laquelle s'ajoutent de nombreuses et longues escortes de personnes en situation irrégulière sur le territoire.

S'agissant de la police aux frontières (PAF), les filtres Schengen ont alourdi considérablement les missions de nos collègues. La surcharge des centres de rétention administrative (CRA) est venue assez récemment alourdir les tâches des services de la PAF, ainsi que la sécurité des locaux.

Dans le cadre des investigations, la situation de nos collègues est affectée par l'empilement des lois venues alourdir la procédure pénale. S'ajoutent à cela des outils clairement inopérants dans le périmètre de la police nationale, comme le logiciel de rédaction de procédures, ou le logiciel de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) s'agissant des écoutes téléphoniques.

Dans le secteur du renseignement par ailleurs, les objectifs sont bien trop nombreux. Nos collègues se dispersent.

Enfin, concernant l'ordre public, je céderai dans quelques instants la parole à mon collaborateur, Grégory Joron.

Ce n'est pas tant une évolution qu'un choc que réclame Unité SGP, car nous sommes peu convaincus que l'on puisse s'attaquer aux missions – quoi qu'on entende. En effet, en abaisser le nombre sera peu significatif. Ce que nous souhaitons, c'est une augmentation significative des effectifs, car nous faisons vraiment face à une crise. On n'en est pas encore tout à fait à une crise des vocations, mais on craint la démobilisation d'une bonne partie de nos collègues.

Une augmentation des effectifs pourrait permettre de concilier vie personnelle et vie professionnelle. Cela passe par de nouveaux rythmes de travail, par le respect des temps de repos et des périodes de congés à l'occasion de l'établissement des tableaux prévisionnels, qui sont piétinés par de nombreux chefs de service, et enfin par une meilleure considération de la hiérarchie, ce qui est aussi un sujet récurrent dans nos rangs.

M. Grégory Joron, secrétaire national aux CRS - Unité SGP Police FO. – J’aimerais, en propos liminaire, développer deux axes : les effectifs et l’emploi.

Ces dernières années, la charge missionnelle qui affecte aujourd’hui les compagnies républicaines de sécurité (CRS) a connu un effet ciseaux. On a passé deux ans et demi à « assurer » l’état d’urgence, les différents grands événements comme la COP 21, le championnat d’Europe de football, la crise migratoire et les points chauds que sont Calais et Menton, qui demandaient énormément de forces. Tout cela avec un seuil d’effectifs de plus en plus bas, la direction centrale des CRS ayant le plus contribué aux politiques de révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle a en effet perdu l’équivalent de dix unités en volume en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qu’est-ce que cela représente par rapport à l’ensemble des CRS ?

M. Grégory Joron. – Les unités étaient constituées de 145 personnes, chiffre qui correspond au système quaternaire qui, en termes opérationnels, garantit la philosophie française du maintien de l’ordre. Sans les quatre sections qui constituent traditionnellement les unités de CRS, on a du mal, sur le terrain, à mettre en place tous nos schémas tactiques.

Aujourd’hui, une compagnie de maintien de l’ordre compte un effectif de référence de 137 hommes et femmes. Malheureusement, pour les seules compagnies de service général, il nous manque, pour atteindre ce chiffre, près de 300 personnes à l’échelon national.

On est donc loin des 145 personnes qui permettent à la fois un relais social dans le management et la possibilité d’appréhender convenablement les missions. Je parlais d’effet ciseaux : aujourd’hui, ce sont les mêmes collègues qui mènent toujours les mêmes missions, le *turn over* pratiqué à une certaine époque est devenu impossible.

À la sortie des écoles, la direction centrale des CRS ne bénéficie, en termes d’effectifs, que 10 % de son poids à l’échelle de la police, ce qui suffit à peine à combler les départs à la retraite.

En matière d’emploi des forces, sans vouloir opposer les gens ni les forces – vous pourrez le vérifier facilement –, sur 100 missions données au cours du dernier trimestre, hors missions pérennes, 70 % ont été prises en charge par les CRS, contre 30 % par les escadrons de gendarmerie. Cela participe au phénomène de suremploi et contribue à la fatigue des personnels des CRS.

M. Henri Leroy. – Les CRS sont spécialisés dans le maintien de l’ordre et son rétablissement. Ces compagnies ont une mission bien précise, et il existe en effet un manque d’effectifs pour être opérationnel. Je souhaiterais que les représentants de FO nous indiquent par écrit leurs constats et leurs propositions, notamment en matière de forces spécialisées.

M. Jérôme Moisant. – On pourra vous remettre tous ces éléments *a posteriori*. Nous prenons acte des débats d’aujourd’hui et formulerons nos remarques dans la semaine qui suit.

M. Alain Cazabonne. – Je comprends la surcharge que représentent pour vous les grandes manifestations sportives et culturelles, mais je ne comprends pas que vous ne

disposiez pas de moyens supplémentaires, car on fait désormais payer aux collectivités territoriales la présence des CRS ou de la police !

La balance devrait être rétablie ! Je ne vous en fais pas le reproche, mais vous devriez retrouver des effectifs.

M. Grégory Joron. – Oui et non. Il existe en effet des services conventionnés pour les matchs de football, le Tour de France, etc. Je ne suis pas sûr que tous les services le soient, même si ce devrait être le cas. On a malheureusement constaté que quelques services n'étaient pas conventionnés, alors qu'ils auraient dû l'être.

Au-delà, ces demandes sont formulées par les préfets, puis arbitrées. La direction centrale des CRS joue en quelque sorte le jeu de « boîte d'intérim » – je schématise. La direction centrale ne répond qu'à des demandes émanant des autorités d'emploi, comme les préfets de département ou les préfets de zone de défense. Ces demandes passent par la DGPN ou le cabinet du ministre, et sont ensuite arbitrées par l'Unité de coordination des forces mobiles (UCFM).

Les CRS ont des missions pérennes qui emploient en moyenne quarante unités par jour sur le territoire. En dehors de celles-ci, les demandes de forces ne sont pas essentiellement constituées de services payants ou conventionnés. Par exemple, le maintien de l'ordre dans la zone sud-ouest face aux agriculteurs nécessite évidemment un redéploiement ou de déneutraliser des forces pour répondre à la demande.

M. Jérôme Moisant. – Les collectivités participent au financement des services conventionnés, mais celui-ci contribue à l'hébergement des personnels, à leur restauration, aux déplacements. Ce que nous dénonçons, c'est l'empilement de toutes les missions pérennes ou temporaires qui conduisent à accumuler fatigue et lassitude chez nos collègues. La crainte que nous avons, encore une fois, est de les voir se démobiliser.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous avez constaté que les risques sont plus forts – terrorisme, flux migratoires, événements sportifs. Vous affirmez donc qu'il existe une inadéquation entre les missions, les moyens et les effectifs. Quels changements suggérez-vous ?

S'agissant des événements sportifs en Île-de-France, le stade de France concentre beaucoup d'événements. Pourquoi la préfecture de police a-t-elle pris la main sur l'organisation de ce type d'événement, alors que c'était auparavant la préfecture de la Seine-Saint-Denis qui s'en chargeait ? Cela se traduit-il par une meilleure gestion ? Est-ce équivalent pour vous ? Quel est l'effet de la « métropolisation » du stade de France ?

M. Grégory Joron. – Concernant les grands événements, on a hélas souvent constaté – et on a été les premiers à le dénoncer – une mauvaise anticipation ou du moins une préparation, qui n'était pas celle que l'on attendait dans la gestion des forces mobiles.

En théorie, on doit appliquer la doctrine des forces mobiles, qui, prévoit la consultation de personnels mais uniquement pour un avis technique. On peut le regretter, même si je dois avouer que nous avons été relativement écoutés à l'occasion des dernières manifestations concernant la loi « travail », qui ont donné lieu à de nombreuses scènes de violence. On a déploré, à cette occasion, le manque de moyens, l'absence d'ordres clairs ainsi que le manque d'anticipation, alors même que des contrôles en amont auraient pu être réalisés

afin d'éviter que des manifestants munis de cocktails Molotov ou autres ne se retrouvent dans la manifestation.

Rien n'est pire, en matière de maintien de l'ordre, que de rester figé. Or on n'a pas toujours permis à nos collègues d'appliquer les schémas tactiques et opérationnels leur permettant de maintenir l'ordre de la meilleure façon possible.

On a vu, à l'occasion des dernières manifestations, que la préfecture de police avait fait un effort en engageant des sections de moyens spécialisés – camions à eau, barreponts, etc. – et en prenant en compte la difficulté que représentent les cortèges et leur cheminement.

Tout cela va plutôt dans le bon sens, et nous espérons que la préfecture continuera à prendre l'avis technique des spécialistes des forces mobiles.

Mme Gisèle Jourda. – Ma question s'inscrit dans le droit fil de ce que vous venez de dire, et a trait à la formation.

Il y a quelques années existait à Carcassonne une école de CRS, dans laquelle j'étais intervenue à différentes occasions au titre d'autres fonctions. On y encadrait les futurs CRS en les préparant aux opérations de maintien de l'ordre et de la paix sociale.

Ces unités ont disparu il y a quelques années. On a instauré des zones de gendarmerie, des zones de police, attaqué un certain maillage territorial et surtout touché au fondement de la formation et à ce qui était au cœur de la mission, d'où la succession de problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

Quelle lecture faites-vous des différents dispositifs qui ont modifié l'intervention de nos forces de sécurité, auxquelles nous sommes très attachés ?

M. Jérôme Moisant. – Tous les personnels reçoivent une formation initiale de 12 mois qui comporte des stages pratiques en alternance de deux à trois, selon les conditions et les besoins opérationnels qui s'expriment sur le territoire. Les notions de déontologie et d'approche de la population y sont toujours abordées de la même façon.

Je ne comprends pas bien le sens de votre propos, qui sous-entend que le comportement de nos collègues ne serait plus tout à fait le même.

En termes de formation, on n'a pas tant de reproches que cela à faire à notre administration. Le dimensionnement de la formation initiale constitue parfois un frein au recrutement nécessaire à l'institution, mais cette formation initiale demeure plus ou moins irréprochable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On insiste peut-être plus aujourd'hui sur la déontologie qu'il y a quelques décennies – mais les rapports humains étaient différents autrefois.

En matière de formation, celle des nouveaux policiers est-elle en phase avec les problèmes auxquels ils vont être confrontés ?

Certains jeunes, comme la plupart de nos enfants, ont été élevés dans un cocon et se retrouvent confrontés à un milieu radicalement différent. Ils sont très vite envoyés, après

leur formation initiale, dans des secteurs difficiles ou chargés du maintien de l'ordre dans des conditions d'extrême violence. Sont-ils suffisamment préparés ? Comment pourrait-on mieux faire ?

S'agissant des plus anciens, face aux réseaux sociaux et aux autres rapports avec la population, la formation est-elle adaptée ou perfectible ?

M. Grégory Joron. – Mme la sénatrice évoquait le cas du Centre de formation de la police (CFP) de Carcassonne. Celui-ci a fait partie des nombreux centres de formation ou écoles qui ont été fermés. On a clairement « cassé » l'outil de formation par des orientations politiques que l'on paye aujourd'hui. Même s'il est à présent question de recruter 7 500 policiers sur quatre ans, la capacité de formation est bloquée. On a tellement réduit l'outil pédagogique qu'on ne dispose plus des équipes suffisantes pour former tous ces jeunes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qu'en est-il du contenu qualitatif ?

M. Jérôme Moisant. – La formation est évidemment plutôt théorique. Les approches pratiques portent sur les gestes techniques, le tir, l'armement.

Éclairer les jeunes recrues sur ce qui les attend dans les cités quand elles sont issues d'un certain milieu est assez compliqué mais, jusqu'alors, on y parvenait à l'occasion de leur intégration, grâce à un tuilage générationnel. Or dans certains endroits, ce tuilage n'a plus lieu...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les plus jeunes sont affectés dans les secteurs les plus difficiles, et il n'y a actuellement aucune voie d'amélioration. Quelle est votre réaction à ce sujet ?

M. Jérôme Moisant. – La seule baguette magique qui puisse exister, c'est la fidélisation.

On doit renforcer ces mesures, notamment en Seine-Saint-Denis, pour qu'il y ait un passage de relais. Aujourd'hui, ce sont ceux qui ont entre une à trois années d'expérience, qui ont eux-mêmes bénéficié d'un tuilage assez insuffisant, qui passent le relais aux jeunes recrues. C'est à ce moment-là que les choses dysfonctionnent, plus qu'au niveau de l'enseignement qui leur est apporté dans les écoles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que proposez-vous pour fidéliser les personnels ?

M. Jérôme Moisant. – L'une de nos premières revendications porte sur le rétablissement de l'avantage spécifique d'ancienneté pour l'ensemble des personnels affectés en Île-de-France.

On demande tout simplement un texte permettant de déroger aux dispositions de la fonction publique pour adopter ce dispositif, puisqu'il n'existe pas de parallélisme des formes avec d'autres institutions de la fonction publique.

Un véritable effort reste également à engager en matière de déroulement de carrière. Des dispositions avaient été prises à cet égard, mais elles tendent à se ralentir. Pour permettre un déroulement de carrière accéléré, il faut déplafonner le haut du corps pour pouvoir accéder au corps supérieur, afin d'éviter la concentration de gradés dans les services.

Des mesures indemnitaires sont également nécessaires pour épauler nos collègues dans la quête d'un hébergement. Il n'y a en effet aucun intérêt à exercer en Île-de-France : les faibles mesures indemnitaires que perçoivent nos collègues servent difficilement à combler dans l'écart de coût entre l'hébergement francilien et celui de province.

Je ne serai pas exhaustif, mais il faut que nos collègues puissent appréhender l'avantage qu'ils peuvent tirer de leur présence en Île-de-France ou, de manière plus large, dans les secteurs difficiles qui ne sont pas attractifs pour les personnels de police.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous citez un département qui m'est cher. Je pensais que les mesures de fidélisation existaient. On a donc régressé.

Comment faire pour avoir un bon tuilage, une formation, des cadres véritablement aguerris et qui connaissent le secteur dans lequel ils interviennent ? Un policier qui intervient dans un quartier dont il ignore tout est moins à l'aise que lorsqu'il connaît le secteur....

M. Jérôme Moisant. – Deux dispositifs existaient auparavant. Le premier était un avantage spécifique d'ancienneté qui répondait à la définition des personnels en exercice du ressort des secrétariats généraux pour l'administration (SGAP) de Versailles et Paris, qui représentent l'ensemble de l'Île-de-France. Dorénavant, seul un certain nombre de circonscriptions sont listées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le problème est-il le même à Neuilly qu'à Clichy ?

M. Jérôme Moisant. – Je pense qu'on n'a plus l'avantage d'ancienneté à Neuilly, alors qu'on l'a conservé à Clichy.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les difficultés matérielles et financières sont une chose, mais travailler à Montfermeil, Clichy ou Neuilly, ce n'est pas la même chose.

Est-ce une question de conditions matérielles et financières ou une question de climat et de violence – ou bien les deux ?

M. Jérôme Moisant. – Ce sont évidemment les deux, mais il faut d'abord fidéliser l'Île-de-France. Si les effectifs ne sont pas complets, le jeu des vases communicants ne se fera pas en faveur des secteurs les moins faciles à vivre pour nos collègues.

Il faut donc en premier lieu s'assurer que l'Île-de-France dispose des plafonds d'emplois auxquels elle peut prétendre. Il s'agit ensuite de mettre en place des mesures qui permettent d'intéresser nos collègues à exercer dans les secteurs les moins attractifs.

Il existait en Île-de-France un avantage spécifique d'ancienneté (ASA), qui ne demeure aujourd'hui que dans quelques communes, et dont on a écarté tous les services départementaux souvent confrontés aux difficultés du métier, comme nos collègues des compagnies d'intervention, des compagnies de sécurisation, des brigades anticriminalité (BAC), des CRS, de la sûreté départementale, de la PJ. C'est pour nous un non-sens et ceci doit très vite être réparé.

Enfin, pour cibler plus finement les secteurs qui ne sont pas forcément attractifs face aux risques, il existait un dispositif de carrière accélérée. Toutefois, dans nombre

d'endroits, on a atteint les ratios d'encadrement et un plafond a été établi. Le dispositif est devenu inopérant.

On peut être novateur, mais on ne peut rester dans cette situation. Il faut développer toutes sortes de dispositifs pour fidéliser les personnels.

Il peut parfois paraître vulgaire de parler de dispositif indemnitaire, mais c'est encore le plus facile à appréhender pour chacun.

Mme Samia Ghali. – J'ai croisé beaucoup de jeunes policiers envoyés sur un territoire qu'ils n'ont pas demandé, généralement éloignés de leur famille, de leur épouse, de leurs enfants.

J'entends bien ce que vous dites à propos de Paris et de l'Île-de-France : tout doit bien s'y passer, mais il n'y a pas que Paris en France !

Tout ceci se fait parfois au détriment des policiers qui pourraient se retrouver dans leur ville et qui, affectés en Île-de-France contre leur gré, le vivent mal. Débuter ainsi dans une profession qu'on a choisie peut devenir un cauchemar.

Que pensez-vous de cette obligation de rester sur site pendant cinq ou huit ans ? Il semble que si l'on a la chance d'être protégé par tel ou tel syndicat ou tel ou tel élu, il est plus facile d'être muté, mais pourquoi ne pourrait-ce être le cas pour tous ?

M. Jérôme Moisant. – On peut vous répondre facilement. Nous étions défavorables au contingentement de cinq ans mais, à l'époque, il a été fait le choix d'une fidélisation statutaire plutôt qu'indemnitaire.

Il y a maintenant de nombreux secteurs géographiques du territoire en mal de candidats à la mutation. C'est le cas de Marseille, mais aussi de Lille, du Grand Est, etc. Ce n'est pas notre organisation qui s'opposera au fait de faire sauter le contingentement de cinq ans. L'idée est que nos collègues exercent de bon gré sur ces secteurs sensibles.

Cependant, il serait assez compliqué de permettre à tous les collègues venus de province d'exercer dans leurs régions d'origine, les candidats au concours national – que nous défendons – n'étant pas en nombre suffisant pour satisfaire les besoins de l'Île-de-France. C'est la règle du jeu. Elle est aussi vieille que la police nationale dans son format actuel : les collègues débutent en Ile-de-France avant de repartir dans leur secteur.

Quant au mal-être, il faut encore une fois tout organiser pour que nos collègues vivent les choses le mieux possible. Il faut d'abord qu'ils soient capables de vivre aussi bien en Île-de-France que chez eux, en tout cas d'un point de vue matériel. Il faut également leur permettre de rejoindre leur famille assez fréquemment afin qu'ils puissent patienter le temps que les postes se libèrent.

Empêcher un fonctionnaire de rejoindre Marseille s'il le souhaite parce qu'il ne compte pas cinq ans d'ancienneté demeure un non-sens.

Mme Samia Ghali. – C'est le cas aujourd'hui ?

M. Jérôme Moisant. – C'est le cas aujourd'hui.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué le manque de clarté des ordres que pouvaient recevoir les unités de CRS lors de certaines interventions, qui vous mettaient en difficulté sur un plan opérationnel.

S'agit-il d'un problème organisationnel ou d'un problème de formation ? Dans ce cas, quelles sont selon vous les mesures éventuelles à prendre ?

M. Grégory Joron. – Non, il ne s'agit pas d'un problème de formation, mais plutôt d'un problème organisationnel, tout simplement parce que la hiérarchie des CRS n'est là que pour atteindre le but qu'on lui fixe.

Parfois, les moyens qu'on nous octroie ne sont pas toujours adaptés. Ainsi, les lanceurs de balles de défense de 40 nous ont été interdits pendant de nombreux mois par la préfecture de police. Il s'agit d'une arme intermédiaire qui permet, suivant les violences que les fonctionnaires subissent, d'avoir une réponse intermédiaire.

Si l'on veut faire du maintien de l'ordre de manière efficace, les autorités doivent mettre à la disposition des forces mobiles un ensemble de moyens intermédiaires afin de permettre une riposte graduée. Or, enlever un barreau à l'échelle ne permet plus d'avoir une réponse adaptée au risque que l'on encourt.

C'est ce que j'appelle trivialement « l'effet Trocadéro », en référence à la manifestation avec des supporters parisiens qui a été très mal gérée. Depuis lors, on sent une certaine crainte des grandes manifestations. Les ordres tardent à arriver ce qui, encore une fois, est dangereux pour tous les fonctionnaires de police. En termes de maintien de l'ordre, on doit être mobile. Si on reste figé, on s'expose aux violences. Tant qu'on n'a pas d'ordres pour répondre, on a des blessés dans nos rangs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ressentez-vous une présence suffisante de l'encadrement sur le terrain lors de ces opérations ? Les moins gradés – ou les plus jeunes – ne sont-ils pas parfois dans des situations d'extrême tension où ils peuvent être livrés à eux-mêmes ?

Le renfort de collègues policiers qui ne sont pas rompus au maintien de l'ordre ni formés à cet exercice ne peut-il également poser problème ?

M. Grégory Joron. – C'est un vaste débat !

Les maintiens de l'ordre lourds doivent être évidemment confiés aux forces mobiles régulièrement formées. Gendarmes ou CRS ont en effet au moins trois sessions de formation par an, où l'unité se recycle afin de conserver ses automatismes, ce qui lui permet d'effectuer les missions qu'on lui demande.

Il faut savoir ce qu'on veut faire en matière de maintien de l'ordre – et c'est souvent ce qui pose problème. Doit-on procéder à des interpellations ? Un maintien de l'ordre réussi ou bien géré dépend-il du nombre d'interpellations ou du bon respect de l'ordre républicain ? Cet équilibre est compliqué à atteindre.

Le fait de vouloir interpellier des meneurs par des forces autres que mobiles, les gros dispositifs ne pouvant pas toujours permettre d'aller au contact, risque de déséquilibrer l'ensemble du dispositif en créant des mouvements de foule. Cela peut également mettre en difficulté des collègues que l'on est ensuite obligé de secourir.

Je n'ai pas d'exemple précis, mais on peut parfois s'étonner que de gros dispositifs, malgré beaucoup de violences, n'engendrent aucune interpellation, comme pour la loi « travail », où nombre de collègues sont allés au tapis et où les forces mobiles ou locales ont été engagées sans résultats en matière d'interpellations. Je m'en suis déjà étonné à plusieurs reprises.

À l'opposé, il existe des dispositifs où l'on a demandé à nos collègues d'intervenir et où on compte beaucoup d'interpellations, avec un maintien de l'ordre plutôt compliqué à gérer.

Mme Éliane Assassi. – Notre commission d'enquête a été constituée à la suite du malaise rencontré par nos forces de police, quelles qu'elles soient.

On a beaucoup parlé des « tensions » – c'est un euphémisme – apparues notamment lors des manifestations contre la loi « travail », pour partie justifiées.

On a également évoqué les dysfonctionnements entre les forces de police, mais aussi entre les services d'ordre des organisations syndicales à l'origine des manifestations.

Cela a été très violent pour les policiers, mais il y a eu une rupture lors de la manifestation en faveur de Charlie hebdo, et les policiers ont été félicités, salués, voire embrassés par nos concitoyens.

Comment ressentez-vous cette brutalité à l'égard des forces de police et cet amour qui leur est quelquefois témoigné par nos concitoyens ? Ce doit être difficile à vivre pour les policiers...

M. Jérôme Moisant. – Quand on devient inspecteur des impôts ou policier, on ne s'attend pas à faire l'unanimité. On sait pertinemment qu'on va être le clou du spectacle à l'occasion des repas de famille, particulièrement si l'un des convives est aviné.

Le comportement de la foule à l'égard des policiers lors des attentats n'était pas normal, mais on vivait une situation exceptionnelle.

Je ne dis pas que l'animosité envers la police vaut pour chacun de nos concitoyens, mais elle existe.

Nos collègues y sont toutefois préparés. C'est plus compliqué lorsque cette hostilité les poursuit jusque dans leur foyer, comme lors des événements dramatiques de Magnanville. Là, il y a eu une rupture et quelque chose a changé dans l'esprit de nos collègues.

Ce n'est pas honteux de l'avouer, il arrive que nos collègues aient peur, mais jusqu'à présent, c'était dans l'exercice de leur profession. Maintenant, certains ont peur en dehors de leur travail. C'est ce qui est dramatique et qu'il faut réussir à corriger.

M. Grégory Joron. – Il y a 20 ans ou 25 ans, un père de famille policier était heureux que son fils le dise à l'école. Aujourd'hui, nos collègues demandent à leurs enfants de ne pas en parler.

Si l'on arrive à faire en sorte que nos collègues n'aient plus à vivre anonymement et à cacher leur profession, on aura fait un grand pas.

M. Jérôme Moisant. – On devait parler du malaise policier. Or notre organisation porte depuis deux ans le sujet de la réforme des cycles horaires, et particulièrement l'adoption du cycle « vacation forte ». À l'occasion du rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, un de vos collègues sénateurs a affirmé que la mise en place de ce cycle nécessitait 33 % de personnels supplémentaires.

Il n'en est rien. Arithmétiquement, le coût de la mise en place de la vacation forte dans les unités s'élève à 12,5 %. Vous pourrez le vérifier en auditionnant le directeur central de la sécurité publique, puisque 145 unités ont été mises en place en son sein, pour un coût supplémentaire de 12,6 %.

Je souhaitais apporter cette correction.

M. Michel Boutant, président. – Merci pour votre participation et votre disponibilité.

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

Audition de la fédération syndicale de la police nationale – UNSA-FASMI

M. Michel Boutant, président. – Nous accueillons à présent les représentants de la fédération syndicale UNSA-FASMI, qui fédère sept syndicats du ministère de l'intérieur. Notre commission d'enquête, créée à la demande du groupe Les Républicains, vise à analyser les causes du malaise qui s'est manifesté au cours de la période récente au sein des forces de sécurité intérieure et singulièrement de la police nationale, qu'il s'agisse des difficultés rencontrées dans l'exercice des missions quotidiennes au contact de la délinquance, des problèmes de conditions de travail, ou encore des relations avec la hiérarchie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il est important que vous nous indiquiez, même de façon synthétique, les causes de ce malaise, quelles qu'elles soient : conditions sociales, salariales, formation, ... Ainsi, la formation initiale est-elle adaptée ? Qu'en est-il de la formation continue ? Est-elle respectée ? Les conditions matérielles sont-elles satisfaisantes ? Je pense au parc automobile, aux locaux, au matériel. Disposez-vous d'un soutien, d'un accompagnement psychologique suffisant ? Qu'en est-il du management ?

Nous savons ainsi que le seul moyen d'obtenir une fidélisation en Ile-de-France a été d'imposer une obligation statutaire de rester dans cette zone pendant 8 ans.

Des difficultés en matière de logement ont également été évoquées. Que pensez-vous du fonctionnement de la chaîne pénale ? En raison de l'existence de certains dysfonctionnements, y a-t-il parfois le sentiment de travailler pour rien ? Quelles sont les relations avec la population, la presse, les politiques, les magistrats ?

En bref, nous avons besoin de connaître toutes les pistes que nous devons explorer.

M. Olivier Varlet. – Notre fédération présente une particularité, celle de la transversalité des corps : nous regroupons ainsi des personnels administratifs, des gardiens de la paix, des commissaires. Je vais laisser mes collègues se présenter.

M. David Lebars. – Je suis secrétaire national du syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN). Je suis commissaire divisionnaire. Mon précédent poste a été dans le département de la Seine-Saint-Denis en tant que chef de district.

M. Jérémie Dumont. – Je suis commissaire de police, j'étais auparavant affecté la direction centrale de la police judiciaire.

M. Laurent Massoneau. – Je suis commandant de police affecté à la circonscription de sécurité publique d'Aix en Provence.

M. Benjamin Gayrard. – Je suis secrétaire général du syndicat UNSA des personnels de la police scientifique. Je suis technicien principal de police scientifique. Je fais partie des personnels qui sont amenés à se déployer sur les scènes de crime pour les constatations.

M. Olivier Verlet. – Je suis secrétaire général adjoint de l'UNSA police, un syndicat qui rassemble les gardiens et gradés de la police nationale. Le sujet est très complexe, et il est difficile dans le temps imparti d'évoquer dans leur intégralité l'ensemble des points.

Je voudrais dans un premier temps vous alerter sur la situation et le ressenti de nos policiers. Depuis maintenant quelques années, nous avons le sentiment d'une complexification de notre métier. La relation avec les citoyens s'est dégradée, même si on a pu constater, à la suite des attentats, une amélioration et une certaine reconnaissance du travail des policiers.

Aujourd'hui, dans leur majorité, les fonctionnaires de police ont peur d'exercer leurs métiers, de se rendre à leur travail, parce que la difficulté est croissante, les agressions de policier ne font qu'augmenter. Il est devenu commun de monter des guets-apens contre nos collègues. Le malaise est important, d'ailleurs plusieurs de nos collègues ont manifesté il y a peu leur mécontentement. Celui-ci est le résultat d'une accumulation de difficultés. Certes, on fait le constat des manques de moyens et d'effectifs, mais le malaise que peuvent ressentir les policiers de terrain va bien au-delà de ces problématiques. Aujourd'hui, un policier de terrain a du mal à mettre en adéquation sa vie professionnelle et sa vie familiale. Il y a une pression, une attente de résultats croissante, qui pèse sur l'ensemble de la hiérarchie.

En outre, nos collègues sont confrontés à des difficultés au quotidien. Par exemple, aujourd'hui 96 000 agents du ministère de l'Intérieur ne disposent pas encore de la possibilité de se restaurer dans des conditions correctes.

L'élément déclencheur du mouvement évoqué plus haut est le non-paiement des heures supplémentaires. Actuellement, ce stock a dépassé les 20 millions d'heures supplémentaires non payées, et on s'approche de 21 millions. L'ancien gouvernement avait pris l'engagement de sacrifier ce stock. Souvent, on fait des comparaisons entre le service public et le monde du privé. Or, aujourd'hui, on demande au policier de plus en plus d'engagement, il accumule des heures supplémentaires qui au final ne lui sont pas payées. À un moment donné, il est difficile d'expliquer qu'il faut être disponible tout le temps, que les personnels font un métier particulier avec des risques particuliers, mais qu'au final le gouvernement n'a pas les moyens de les payer.

En ce qui concerne la formation, nous avons du mal à donner envie à nos jeunes concitoyens de choisir ce métier. Il manque d'attractivité. Sur le sujet de la formation, nous vous ferons parvenir une contribution écrite.

Un autre problème est celui de la plaque parisienne. Il y a un concours national et un concours spécifique à l'Ile-de-France. Ainsi, certains passent le concours national et souhaitent être nommés sur le secteur parisien, pour y rejoindre leur concubin ou époux. Or, ils se retrouvent affectés dans un autre secteur. En outre, aujourd'hui, de nombreux jeunes policiers sont contractualisés sur une durée de 8 ans. Concrètement, cela signifie que des jeunes vont devoir rester pendant minimum huit ans sur ce territoire, et une fois ce cap passé, la mutation ne se fera souvent que deux à trois ans après. Finalement, c'est ainsi une contrainte d'une douzaine d'années qui pèse à la sortie d'école sur la plaque parisienne, alors que dans le même temps, vous avez des sorties d'école qui se font dans des villes de province attractives. Il faut donner espoir à nos jeunes recrues de pouvoir retourner rapidement dans leur région d'origine.

Pour conclure, il y a une forte attente des policiers de terrains et de tous corps confondus. Aussi, nous suivrons vos travaux avec une attention particulière.

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai une question au sujet de la plaque parisienne. En tant qu'élus de l'Ile-de-France, nous avons au contraire le sentiment d'avoir du mal à fidéliser un effectif dans les zones les plus difficiles, notamment dans l'encadrement. Or vous nous renvoyez l'impression inverse.

M. Olivier Varlet. – Il y a le sentiment et la réalité statutaire. Cette dernière précise que l'affectation dans le bassin parisien doit être de huit ans, en plus des années d'école et de stage, soit à minima 10 ans, avant d'avoir l'espoir d'être muté. Toutefois, je vous rejoins sur la problématique de l'encadrement. Il faut aujourd'hui mettre en place des dispositifs, afin de donner envie aux gens de prendre de l'avancement et de venir en région parisienne, par exemple pour des durées plus courtes de 3 à 5 ans, afin de retourner dans leur lieu d'affectation.

Par ailleurs, nous avons des difficultés à avoir des gens de qualité au concours. Tous les postes ouverts sont certes pourvus, mais on baisse la barre du curseur.

M. Laurent Massoneau. – En ce qui concerne spécifiquement l'encadrement, nous avons le même problème chez les commissaires. Mais, c'est aussi le constat d'une réalité. Depuis une bonne quinzaine d'année, il y a une volonté de diminuer ce corps, et cela commence à se ressentir. Ainsi, il y a quelques années, en Seine-Saint-Denis, une jeune collègue a été nommée dès la sortie de l'école au commissariat de Stains - qui est tout sauf facile. Elle a été directement propulsée chef du service de police de proximité. Or, normalement, c'est un poste dévolu à un commandant dans la nomenclature des officiers.

En outre, ce qu'il faut comprendre, c'est que chaque corps a ses propres spécificités. Certains problèmes ont leur origine au-delà de la seule problématique d'attractivité. Par exemple, la police judiciaire ne recrute plus. Bientôt, cela va engendrer de vrais soucis. Ainsi, lors de la dernière commission administrative paritaire pour les mutations dans le corps des commandants en juin 2017, il y avait 25 postes d'officiers de police judiciaire parisienne pour lesquels il n'y avait pas de candidats.

Il faut ainsi s'interroger sur les parcours de carrière, que l'on pourrait construire dès la sortie d'école, en mettant en place un parcours pendant dix à quinze ans, avant éventuellement d'aller sur un terrain moins hostile.

Mme Samia Ghali. – En tant que sénatrice, j'ai rencontré un nombre important de policiers qui expriment une véritable souffrance de devoir rester 8 à 10 ans sur le même poste avant de pouvoir demander une mobilité. Or, le confort familial, la possibilité de retrouver les siens chez soi est ce qui vous aide à repartir de plus belle le lendemain. Cela joue sur le moral.

Quel est l'état de la relation entre la police et les citoyens ? L'origine de cette détérioration ne se trouverait-elle pas dans le fait que les policiers sont déconnectés de leurs postes, qui ne correspondent pas à leurs formations ? En effet les Français demandent toujours plus de réponses et plus rapidement lorsqu'ils sont victimes d'une agression. Pour moi, dans la prise de plainte, il faut aller plus loin dans la dématérialisation, afin de décharger une partie du personnel de cette tâche et lui permettre d'être sur le terrain.

M. David Lebars. – Il y a quelques années, nos policiers travaillaient dans les mêmes conditions, avec le même matériel. Aujourd'hui les raisons de notre malaise se situent notamment dans la crise de sens et de reconnaissance de notre travail. Auparavant, les locaux étaient dans un état tout aussi déplorable, mais il y avait une reconnaissance du travail fait par la hiérarchie, et le sentiment de pouvoir rentrer chez soi en toute sécurité.

Aujourd'hui, en plus des conditions matérielles dégradées, la crise du métier s'explique par l'augmentation de la dangerosité du métier. Je me suis récemment exprimé devant une promotion de sortie d'école et leur ai expliqué que statistiquement, parmi eux, il y en aura qui feront usage de leur arme. Autrefois, on nous disait qu'une belle carrière était une carrière où l'arme restait dans son étui. Le fait d'être amené à faire usage de son arme, même en parfaite légitimité, change la vision du métier. Lorsque vous démarrez votre carrière et faites feu sur un individu, cela ne vous laisse pas indifférent.

En outre, ce malaise est d'autant plus grand lorsque le policier est déraciné de sa région d'origine et est en poste à plus de 700 kilomètres de chez lui.

Évidemment, personne ne va vous dire qu'il n'est pas intéressé par une petite augmentation de salaire pour assurer sa fidélisation. Toutefois, la question principale aujourd'hui pour améliorer ses conditions de vie est celle de l'accueil et de l'encadrement du policier qui vient d'arriver dans une nouvelle région, de la manière dont on peut l'aider à se loger. Lorsque j'étais en Seine-Saint-Denis, la plupart de mes policiers, après une journée difficile, avaient encore une heure et demie de transport en commun pour rentrer chez eux, car les loyers parisiens étaient trop élevés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur ces points, avez-vous des propositions concrètes ?

M. Olivier Varlet. – On pourrait par exemple mettre en place la commission de suivi du protocole signé avec Bernard Cazeneuve en avril 2016. Il est indéniable qu'un effort conséquent a été fait suite à la première vague de suicides. Des groupes de travail ont été instaurés sur la restauration par exemple ; un premier pas a été fait sur la transmission des tâches indues. On avait le sentiment qu'il y avait une volonté d'accélérer sur ces sujets. Mais aujourd'hui, il n'y a pas de continuité dans les actions entreprises.

Les gens qui nous gouvernent doivent avoir conscience de l'impact des décisions prises, des discours prononcés. L'une des difficultés vient de l'accueil du public. On oppose souvent le citoyen, la police et la justice. Or, dans la très grande majorité des cas, les citoyens se comportent bien avec les forces de l'ordre, de même que la très grande majorité de nos collègues exercent leurs métiers de façon juste et digne. Aussi, lorsqu'il y a des événements où les gens se comportent mal avec les forces de l'ordre, cela doit faire l'objet d'un suivi et de sanction.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous nous avez dit que des commissions étaient censées se mettre en place. Où en est-on ? Quelles sont les forces d'inertie ?

M. Olivier Varlet. – L'une des raisons de cette inertie dans les sujets évoqués est l'absence de continuité, suite au changement gouvernemental. Or, le nouveau ministre de l'intérieur doit gérer de multiples chantiers, par exemple la mise en place de la police de sécurité au quotidien. Certes, l'un n'empêche pas l'autre, mais pour l'instant cette priorité gouvernementale pèse sur les autres problématiques. Ainsi, les commissions de suivi sont restées au point mort, alors même qu'elles doivent réunir l'ensemble des signataires du protocole, notamment tous les syndicats sauf un.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ces réunions sont-elles à l'initiative de l'administration ?

M. Olivier Verlet. – En effet. C'est la raison pour laquelle, il y a peu, nous nous sommes manifestés auprès de l'administration et lui avons demandé de mettre rapidement en place cette commission de suivi. Mais de manière générale, il est toujours compliqué d'avoir une continuité dans le suivi des dossiers entre les gouvernements.

M. David Lebars. – Je vais vous donner un exemple concret des problèmes rencontrés en matière de logement. En sortie d'école, pour de jeunes policiers qui sont nommés loin de chez eux, la solution en matière de logement est parfois la collocation à huit personnes avec 4 chambres, et un système de rotation, quatre d'entre eux travaillant le jour et quatre la nuit. Et dès que l'un quitte l'appartement, ils doivent immédiatement trouver un remplaçant pour pouvoir payer le loyer. En tant que chef de service, il faut résoudre ces problèmes sociaux. Lorsque j'étais en poste en Seine-Saint-Denis, il y avait un petit appartement au-dessus du commissariat, qui servait de logement temporaire de secours. Il n'a jamais désempli. Certes, il y a un service logement au ministère de l'Intérieur, mais il y a un manque de logement, et de réponses possibles.

Sur un autre sujet, il y a une vraie attente des policiers en matière de réforme pénale. Aujourd'hui, les services de police sont noyés dans les procédures. Il n'y a plus un policier en interne qui veut faire du judiciaire. Dès lors, ce ne sont que des sorties d'école qui sont nommés à ces postes. Or, ce sont des postes difficiles, dans des territoires difficiles. Les jeunes collègues ne sont pas formés à la prise des plaintes et n'ont pas l'habitude de voir le public. En outre, il y a une crise de l'investigation. La première vision d'un jeune collègue lors de sa prise de poste est son bureau sur lequel s'empilent des dossiers prescrits. Aujourd'hui, on n'arrive plus à gérer le flux. Les procédures se sont alourdies. Cette situation crée une frustration.

M. Jérémie Dumont. – Les services de police sont aujourd'hui capables de traiter seulement 20 à 30% du flux entrant, pour des raisons de moyens, de caractérisations des faits. Cela signifie, au niveau judiciaire, que dans 80% des cas, la police nationale travaille pour

rien. Cela pose la question du service rendu à la population, aux contribuables, aux élus. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons une multiplication des alternatives à la judiciarisation. Par exemple, pour des portées à connaissance par le citoyen qui ne sont pas de nature pénale, les policiers devraient pouvoir disposer d'une solution alternative à la main courante informatisée. Des renseignements pourraient être envoyés au parquet, mais sans toutefois avoir à entamer une procédure qui va alourdir la chaîne pénale. Il faut également trouver une solution pour gérer le stock.

M. Laurent Massoneau. – À chaque fois qu'une réforme est censée simplifier le travail, elle s'accompagne de pare-feu, sources de complexification. Par exemple, la loi du 2 juin 2016 a demandé aux officiers de police judiciaire d'organiser la conduite à représentation de suspect-témoin. Cela signifie, concrètement, qu'il faut trouver un créneau horaire commun au gardé à vue, à la victime, aux gens qui participeront à la représentation de suspect à témoin et à l'avocat. On va au-devant de graves difficultés en raison de cette crise de l'investigation. Cela ne veut pas dire que les policiers ne sont plus motivés par la manifestation de la vérité, mais il y a un risque réel de ne plus disposer de suffisamment d'effectifs.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je souhaite mettre l'accent sur la vie familiale. Se pose la question de l'adéquation des horaires avec cette dernière. En outre, des enfants aujourd'hui n'osent plus dire que leurs parents sont policiers. Enfin, la question de la sécurité des familles des forces de l'ordre est devenue réelle. Or, le soutien de la famille est indispensable à celui qui doit partir en mission. Dès lors, y-a-t-il un plan d'accompagnement des familles à l'image de ce qui va se mettre en place dans l'armée ? Y-a-t-il beaucoup de séparations qui sont liées aux conditions de travail de la profession ?

M. Olivier Varlet. – Notre métier est l'un de ceux où la vie familiale est la plus compliquée.

La vague de suicides que nous avons connue l'année dernière à des causes multiples. Les conditions de travail ou de vie familiale n'en sont pas l'unique origine ; c'est souvent le cumul de plusieurs choses. Pouvoir améliorer les relations entre le policier et sa famille serait une piste intéressante et permettrait d'apporter un bien-être. Aujourd'hui, au service général, le rythme de travail ne permet pas à un policier de voir souvent sa famille. Toutefois, nous sommes conscients qu'une réorganisation demanderait un effort important en termes de recrutement. À un moment donné, un chef de service est confronté à une difficulté opérationnelle : il doit disposer d'effectifs présents le samedi et dimanche, à Noël, pendant les vacances scolaires. Avec les cycles de travail actuel un policier passe un week-end sur quatre ou sur cinq en famille.

Certes, il faut améliorer le système. Mais, avant tout, il faut déjà appliquer les règles actuelles. La CEDH a fait un certain nombre d'injonctions, notamment sur le respect d'une interruption de 11 heures entre deux journées de travail. Si cette dernière est désormais mise en place chez les gendarmes, elle n'existe pas encore pour les CRS et les gendarmes mobiles. Le ministère de l'Intérieur essaye de ne pas appliquer cette injonction, en jouant sur la sémantique. Je souhaite dire toute mon admiration pour nos collègues féminins, notamment lorsqu'elles sont en service pendant leur grossesse.

Il n'y a pas de plan famille à proprement parler. Certes il y a un accompagnement des familles, notamment lorsqu'elles font l'objet de menaces. L'administration réagit rapidement dans de telles situations. Mais cela reste des réponses ponctuelles et exceptionnelles.

M. Benjamin Gayrard. – Le service de police scientifique est composé de petites unités appelées à travailler sur l'ensemble du territoire. Cela implique une densité du travail et une amplification des horaires. Nous sommes également confrontés à une question très sensible de sécurité. Lorsque nous sommes déployés sur les lieux d'infraction et de perquisition, par exemple pour des infractions terroristes, les membres des forces de police portent des cagoules. Notre corps ayant le statut de sédentaire administratif, nous intervenons pour notre part à visage découvert, puis nous versons des documents avec notre nom au dossier de procédure, et enfin, nous sommes amenés à témoigner en déclinant notre identité.

M. Henri Leroy. – Que pensez-vous des deux livres suivants : *Paroles de flics*, écrit par un journaliste en immersion dans la police nationale pendant un an, et *Colère de flic*, rédigé par un inspecteur de la BAC qui a entre 15 et 20 ans de service. Pensez-vous que ces livres reflètent le malaise ambiant dans la police nationale ?

Nous connaissons les chiffres terribles de 2017. Il y a eu un suicide par an, et, la troisième semaine de novembre, il y a eu un suicide par jour. Cela concerne d'ailleurs plus la police que la gendarmerie. Quelles sont les raisons de la démoralisation des personnels de la police ?

Mme Muriel Jourda. – Y-a-t-il une cartographie des suicide ? On se focalise en effet sur les grandes villes, mais le malaise des policiers est également présent en province.

M. Jean Sol. – Y-a-t-il une procédure qui a été mise en place pour repérer les signes précurseurs d'un suicide ?

M. David Lebras. – Sur trente ans, le nombre de suicide est à peu près constant, environ une cinquantaine par an. La région Ile-de-France, mais aussi le Nord et l'agglomération lyonnaise sont les principales zones concernées. Le profil est le suivant : ce sont plutôt des hommes, autour de 45 ans, et dans deux tiers des cas, le passage à l'acte se fait hors arme de service. Quand on voit des signes de mal-être, on fait tous quelque chose. Le problème, c'est que souvent l'on ne voit rien. Les psychologues vous l'expliqueront : on peut même constater que le collègue va mieux un ou deux jours avant de se suicider. Très récemment, un ancien de mes collègues qui venait de partir à la retraite dans la région de ses rêves, père de famille, s'est suicidé. Il y a à peine quelques semaines, il m'envoyait un message pour me dire à quel point il était heureux dans sa nouvelle vie.

Pour moi, tout est bon à prendre dans le livre *Paroles de flics*. La méthode utilisée, l'immersion longue, est la bonne pour comprendre notre quotidien. Je n'ai pas lu le deuxième ouvrage. Je souhaite également rappeler que le policier a beau se sentir mal, en vouloir à la société, à la chaîne pénale, il continuera à faire son métier. Il n'y a ainsi pas de grève du zèle.

M. Laurent Massoneau. – Je suis membre du CHSCT. Si nous disposons aujourd'hui de chiffres, c'est parce que l'administration a travaillé dessus. Pendant longtemps, elle refusait de reconnaître un lien entre le suicide et le service. Or, on a constaté que beaucoup de collègues qui passaient à l'acte étaient en congés maladie, ou revenaient d'un tel congé. En 2015, il y avait très peu de données. Nous disposons d'ailleurs encore de très peu de données sur les tentatives de suicide. Il faut mieux former les managers, mais également travailler ensemble pour ne pas que l'on génère nous-mêmes des risques psycho-sociaux. L'administration doit notamment progresser dans la gestion des conflits, pour ne pas aboutir à des situations complexes.

M. Olivier Varlet. – La sécurité des personnes et des biens sont les fondamentaux de notre travail. Or, sur de grandes circonscriptions, nous n'arrivons pas à avoir huit policiers qui tournent la nuit.

À mon sens, il faut également réfléchir à la manière de récompenser les fonctionnaires sur le terrain, afin de leur redonner l'envie de revenir aux fondamentaux de notre métier. Il faudra également parler de nos missions. Nous avons du mal à avancer sur ce sujet. Qu'est-ce qu'une mission régaliennne ? En outre, il faut pouvoir accueillir le public de manière digne et sécurisée. Aujourd'hui, cet accueil est dramatique.

Enfin, nous devons développer les relations entre la police nationale et la police municipale. Cela marche très bien dans certains endroits.

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

Audition de M. Guillaume Lebeau et de Mme Maggy Biskupski

M. Michel Boutant, président. – Nous recevons M. Guillaume Lebeau, auteur de *Colère de flic*, et Mme Maggy Biskupski, présidente de la « Mobilisation des policiers en colère ».

Madame Biskupski, l'association « Mobilisation des policiers en colère » a été créée en novembre 2016 à la suite des événements de Viry-Châtillon et du grand mouvement de colère qui en est résulté au sein de la police nationale. Vous êtes intervenue à de nombreuses reprises dans les médias pour attirer l'attention sur les conditions de vie des policiers, les problèmes de moyens et d'effectifs et le sentiment d'impunité de certains délinquants qui s'en prennent à la police.

Monsieur Lebeau, vous êtes policier à la brigade anti-criminalité de Gennevilliers et l'un des membres fondateurs de la « Mobilisation des policiers en colère », au nom de laquelle vous vous êtes exprimé dans les médias, à visage découvert, pour expliquer les raisons du ras-le-bol des agents. Vous êtes également l'auteur de *Colère de flic*, un ouvrage qui développe les causes du malaise au sein de la police. Vous y décrivez notamment de manière impressionnante la mobilisation consécutive à l'attaque de Viry-Châtillon, lorsque les policiers en colère bloquent la voiture du Directeur général de la police nationale : « police contre police, flic contre flic, la scène est ahurissante ». Vous vous considérez comme un lanceur d'alerte.

À la suite de vos interventions dans les médias, vous avez tous deux été convoqués par l'Inspection générale de la police nationale.

Au-delà des constats sur la situation actuelle au sein de la police, que vous allez bien entendu reformuler devant nous, nous aimerions savoir ce que vous pensez des mesures qui ont été prises pour améliorer cette situation, sur le plan matériel aussi bien que moral. Pourquoi ces mesures sont-elles insuffisantes, quels sont les facteurs de blocage et quelles mesures restent-elles à prendre pour améliorer vraiment les choses ?

Cette audition est ouverte à la presse et diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Madame Biskupski, monsieur Lebeau, je vous rappelle qu'une fausse déclaration devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Mme Biskupski et M. Lebeau prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Monsieur Lebeau, nous sommes un certain nombre, au sein de cette commission d'enquête, à avoir lu votre ouvrage. Nous suivons aussi attentivement les déclarations des « policiers en colère ».

Les faits que vous décrivez vont au-delà de ce que nous imaginions. Les syndicats que nous avons reçus nous ont expliqué qu'ils s'en sont souvent fait l'écho en interne, mais sans résultat. De fait, on a le sentiment que beaucoup de choses restent en interne.

D'où la décision de créer cette commission d'enquête parlementaire, qui nous donne des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place pour établir les réalités. Il ne s'agit pas de dénoncer quiconque, mais d'améliorer la condition des forces de l'ordre, pour elles-mêmes, mais surtout pour la République et les Français. Car les forces de l'ordre sont un rempart de la République, un rempart que l'on sent aujourd'hui se fissurer.

La réaction à votre ouvrage témoigne d'une conception très extensive du devoir de réserve et de la notion d'atteinte à l'honneur de la police. Je ne crois pas qu'il soit attentatoire à l'honneur de la police de dire ce qui ne va pas dans un souci d'amélioration...

Devant notre commission d'enquête, en tout cas, vous êtes libres, Madame, Monsieur, de dire tout ce que vous savez, et vous en avez même le devoir.

Nous aimerions vous entendre d'abord sur la condition personnelle du policier : pouvez-vous nous dire ce qui ne va pas dans ses conditions de travail et de vie ? En particulier, comment est-il accompagné et logé et quelles difficultés concrètes rencontre-t-il à l'occasion de sa première affectation, souvent dans un secteur difficile et dans une région qui n'est pas la sienne ? Comment les choses se passent-elles dans des unités où il y a beaucoup de jeunes et peut-être un sous-encadrement, ou un encadrement manquant d'expérience ?

Ensuite, nous souhaitons que vous nous parliez du management, des relations avec la hiérarchie intermédiaire, des commandes passées à celle-ci par l'administration centrale et de la manière dont elles sont répercutées vers la base.

Nous voudrions également connaître votre avis sur les conditions matérielles de travail, qu'il s'agisse de l'immobilier, des véhicules et de tous les équipements, de l'armement aux logiciels.

Enfin, nous voulons savoir à quoi vous êtes formés au départ, ce que vous trouvez sur le terrain et comment la hiérarchie vous soutient et vous accompagne. Avez-vous toujours le sentiment que ce qu'on vous demande est conforme à l'idéal de votre engagement ? Quelles sont vos relations avec la population, avec certains éléments de celle-ci et avec la presse ? Sans oublier vos relations avec les magistrats, car il n'y a pas de politique de sécurité possible sans symbiose entre la police et la justice.

M. Guillaume Lebeau, auteur de *Colère de flic*. – En sortie d'école, mes collègues continuent pendant six mois de toucher un traitement de 1 350 euros mensuels, alors

qu'ils devraient percevoir 1 800 euros en tant que stagiaires. Arrivés en région parisienne, les policiers sortis d'école doivent pourtant bien se loger, en se débrouillant comme ils peuvent : certains font le tour des foyers sociaux, d'autres mêmes dorment dans leur voiture.

Je suis sorti d'école un vendredi midi, quelques jours seulement après avoir connu mon poste. Arrivé à Paris, passé le choc de la découverte, il faut trouver à se loger en peu de temps et sans moyens financiers suffisants. En région parisienne, on trouve rarement un studio à moins de 700 euros, et les bailleurs exigent généralement un revenu trois fois supérieur au loyer...

La première affectation s'accompagne ainsi de problèmes financiers : à peine sortis d'école, nos collègues sont déjà en difficulté.

Mme Maggy Biskupski, présidente de Mobilisation des policiers en colère. – Nous sommes vraiment lâchés dans la nature, avec, pour tout le monde, six mois de retard sur les traitements. Se loger et se meubler est très difficile, à un moment où, en plus, la pression d'entrer en service actif pèse sur les épaules de nos collègues. En sortie d'école, c'est donc le système D – comme toujours.

De façon générale, nous avons trois ou quatre mois de retards sur nos bulletins de traitement...

M. Guillaume Lebeau. – Ces retards se poursuivent tout au long de la carrière : à chaque passage à l'échelon supérieur, il faut attendre, parfois jusqu'à un an, pour recevoir le traitement correspondant.

Mme Maggy Biskupski. – Le même problème se pose pour les franchissements de grade : quand vous devenez brigadier, vous attendez en moyenne six ou sept ans le traitement qui va avec.

M. Guillaume Lebeau. – J'ai passé l'examen de brigadier en 2010, mais je n'ai été nommé qu'en 2015. Cela peut être plus court quand on est syndiqué... Les syndicats jouent un rôle trop important en matière d'avancement et n'hésitent même plus à en faire un argument sur leurs tracts.

Mme Maggy Biskupski. – Parmi tout ce qui ne va pas, il y a aussi la politique du chiffre.

M. Michel Boutant, président. – À ce propos, parlez-nous de l'indemnité de responsabilité et de performance, l'IRP.

M. Guillaume Lebeau. – Cette indemnité, versée aux chefs de service ou à ceux qui en font fonction, dépend des résultats obtenus dans la circonscription. Malheureusement, une grande partie de la prime reste fondée sur la politique du chiffre.

Résultat : au quotidien, nos collègues doivent encore « ramener » un quota de contraventions ou d'interpellations. Rien n'est écrit, mais nos collègues subissent des pressions quotidiennes de la part de la hiérarchie. Dans une compagnie de circulation, par exemple, le chef de service dira : l'activité contraventionnelle d'hier n'était pas extraordinaire... Nos collègues sont ainsi contraints de faire du chiffre pour le chiffre. Cette politique, pourrait-on penser, est abandonnée depuis quelques années. En réalité, elle continue de jouer un grand rôle dans la police nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Selon quels critères l'IRP est-elle calculée ?

Mme Maggy Biskupski. – Ce qu'on appelle « performance » dépend du travail des fonctionnaires de terrain : le nombre d'interpellations faites dans le mois, le nombre de timbres-amendes...

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est donc une donnée purement quantitative, déterminée par unité.

Mme Maggy Biskupski. – En effet. Dans la brigade anti-criminalité (BAC) à laquelle j'appartiens, nous faisons trente interpellations par mois, soit une par jour. La mission première d'une BAC est le flagrant-délit : arrêter un cambrioleur, un roulottier... Or voilà des années que l'on arrête des gamins qui fument des joints. Le traitement immédiat d'une affaire est bon pour les statistiques... Je préférerais arrêter le dealer !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Surtout que, pour le gamin fumeur, il n'y aura aucune suite judiciaire...

M. Guillaume Lebeau. – En le faisant, on sait pertinemment que ça ne sera d'aucune utilité contre le trafic de stupéfiants. Mais une affaire élucidée, c'est un point positif pour les chiffres de la délinquance.

Mme Maggy Biskupski. – Les statistiques de la délinquance sont très bonnes, parce qu'elles sont fondées sur cette politique du chiffre. Mais pour moi, fonctionnaire de terrain, la réalité est très différente. Quand je me fais insulter dans le cadre de ma profession, je ne dépose même plus plainte.

M. Michel Boutant, président. – Parce que l'outrage n'est plus poursuivi ?

Mme Maggy Biskupski. – Et parce que nos collègues officiers de police judiciaire sont débordés de travail : je n'ai pas envie de les embêter avec quelqu'un qui m'a insultée, d'autant que c'est très courant...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous reviendrons sur l'outrage et la rébellion, mais pouvez-vous poursuivre sur les critères de l'IRP ?

Mme Maggy Biskupski. – Le nombre d'arrêts maladie entre également en compte : s'il y en a peu, c'est que le patron doit être bon...

La préfecture de police vient juste d'autoriser nos collègues à porter un bonnet – ce dernier était pourtant estampillé « Police ». Il est tout de même inadmissible que, en 2018, un fonctionnaire de police doive demander l'autorisation de porter un bonnet quand il neige !

Un autre critère de l'IRP est le nombre de séances de tir par fonctionnaire. En tant que policiers, nous devons faire trois séances de tir par an. Si la plupart des fonctionnaires les ont faites, le commissaire est récompensé.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il s'agit bien des trois séances obligatoires, celles qu'un magistrat peut vérifier ? Le respect d'une obligation devient donc un objectif qui engage une prime ? C'est son non-respect qui devrait être sanctionné !

Mme Maggy Biskupski. – Le problème, ce sont les économies en matière de sécurité. Les munitions coûtent cher... Sans compter le manque de formateurs et, de façon générale, l'insuffisance des effectifs : des fonctionnaires en séance de tir, ce sont des fonctionnaires en moins sur le terrain.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Où se trouvent les stands de tir ?

Mme Maggy Biskupski. – Ils sont répartis dans les départements. Il y en a un dans mon commissariat, mais il est inondé quand il pleut...

M. Guillaume Lebeau. – Pour le tir comme pour toutes les formations, il n'y a pas de plage horaire réservée : on va tirer seulement si les missions le permettent. De même pour le sport.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je crois que vous êtes censés en faire deux heures par semaine ?

M. Guillaume Lebeau. – Une note de service prévoit un minimum de deux heures par semaine, mais je ne connais aucun policier qui puisse les faire.

Mme Maggy Biskupski. – Cela peut arriver, mais il faut que l'effectif minimal soit atteint : en BAC, par exemple, il faut au moins trois policiers par voiture. Comme on manque d'effectifs, on va courir deux ou trois fois par an...

M. Guillaume Lebeau. – Tout cela est fait en plus du quotidien, s'il y a le temps.

Mme Maggy Biskupski. – Je ne comprends pas qu'un commissaire gagne de l'argent parce que je suis allée au tir : c'est obligatoire, et je devrais y aller plus !

Cette prime écœure tous nos collègues, et certains patrons aussi, qui ne veulent plus non plus de la politique du chiffre.

Au-delà de l'IRP, il y a les primes individuelles : si vous avez mis beaucoup de timbres-amendes et fait de petites interpellations, vous êtes récompensé. Diviser pour mieux régner...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les primes ne dépendent-elles que de ces critères quantitatifs, ou peuvent-elles récompenser celui qui a été particulièrement courageux ou qui a pris des initiatives ?

Mme Maggy Biskupski. – Il n'y a pas de critère particulier : elles sont attribuées sur proposition du chef de service. Quand les supérieurs sont corrects, tout va bien. Mais il y en a de moins en moins, parce que la politique « diviser pour mieux régner » fait beaucoup de tort : malheureusement, les gens se tirent dans les pattes. En pratique, c'est souvent le petit « fayot » qui est récompensé, celui qui va tout rapporter, ou bien celui qui met beaucoup de timbres-amendes et fait beaucoup d'interpellations, sans discernement.

M. Guillaume Lebeau. – Dans une BAC, nous sommes quatre ou cinq par voiture, mais un seul aura la prime, ou deux. Pourtant, à chaque affaire, c'est tout l'équipage qui œuvre ! Pourquoi ne récompenser que certains, alors que le travail est collectif ?

Mme Maggy Biskupski. – Il n'y a pas un superflic ; il y a une bonne équipe.

Mme Samia Ghali. – Je vous remercie pour votre franchise : ça doit être compliqué pour vous, mais c'est important pour nous.

La politique du chiffre explique peut-être certains comportements et un certain mal-être. En matière de contraventions, la vidéo-verbalisation se généralise : faire du chiffre sur les contraventions papier ne devient-il pas encore plus difficile ?

Mme Maggy Biskupski. – Les contraventions papier ne seront pas moins nombreuses, il y aura simplement plus de verbalisations. En revanche, on nous demandera d'être attentifs aux caméras...

M. Guillaume Lebeau. – Au contraire, on nous dit : maintenant que vous avez un outil en plus, utilisez-le pour faire plus de contraventions et nous prouver qu'il est efficace.

Mme Maggy Biskupski. – La politique du chiffre est très nocive, pour les fonctionnaires de police, qui subissent une très forte pression, et pour l'image de la police. Quand on verbalise parce qu'on y est obligé, l'image est catastrophique. On le fait parce qu'on n'a pas le choix, mais on le vit mal.

Mme Samia Ghali. – Le port par les policiers d'une caméra-piéton ne serait-il pas un frein à l'agressivité que vous subissez ? Se sachant filmée, une personne fera peut-être plus attention... Ne serait-ce pas une protection au quotidien ?

Mme Maggy Biskupski. – Cette question divise dans nos rangs. Nous sommes, pardonnez-nous du terme, « fliqués » dans notre travail, et certains craignent que nous le devenions encore plus.

J'ai peur que, si nous portons ces caméras, les personnes avec lesquelles nous avons énormément de difficultés dégagent encore plus leur téléphone. Quand on voit la catastrophe que donnent les vidéos montrant des interventions, hors contexte... À l'heure actuelle, nous avons une cible dans le dos !

Mme Samia Ghali. – Une caméra-piéton qui filme du début à la fin ne vous protégerait-elle pas vis-à-vis de vidéos tronquées ?

Vous avez souligné le malaise sur la question des primes. Puisque vous êtes directs, je le serai aussi : certains de vos collègues, quand ils interpellent le fumeur de joint ou le mini-dealer, ne gardent-ils pas parfois l'argent, sans rendre compte de l'intervention ? N'est-ce pas aussi lié aux problèmes financiers réels que vous avez décrits ?

Mme Maggy Biskupski. – Un fumeur de joint n'a pas d'argent sur lui. Notre image doit vraiment être mauvaise, mais, en dix ans d'expérience, je n'ai jamais vu ce que vous décrivez. Très peu de collègues prendront ainsi le risque de perdre leur emploi.

Quand il y a des affaires, elles sont souvent d'une autre ampleur et concernent plutôt des officiers et des commissaires. Personne n'est parfait, et il y a des voleurs partout. Mais je répète que je n'ai jamais vu ce dont vous parlez.

M. Guillaume Lebeau. – Nous ne sommes pas dans le déni : il y a certainement des brebis galeuses dans nos rangs. Mais, dans ces cas, l'Inspection générale des services agit avec efficacité. Un collègue véreux ne restera pas longtemps dans la police. En quinze ans, je n'ai vu personne prendre le risque de perdre son travail pour 500 euros.

Mme Maggy Biskupski. – La caméra-piéton peut en effet être une solution, mais, si rien n'est fait pour protéger nos collègues, j'ai peur qu'ils l'acceptent mal.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quand j'ai mis en place ces caméras-piétons dans la commune dont j'étais maire, les policiers municipaux étaient contre. En fait, elle les protège des mises en cause injustifiées, aujourd'hui de plus en plus nombreuses. Dès lors que vous êtes filmés, mieux vaut avoir tout le film que l'extrait choisi par l'auteur. C'est une protection pour vous, en même temps que pour les citoyens et pour la hiérarchie.

Les magistrats poursuivent de moins en moins les outrages : souvent, en effet, ils accordent la même valeur à la parole du policier assermenté et à celle du délinquant, et il y a toujours la difficulté de la preuve. Peut-être aussi les plaintes ont-elles été trop nombreuses à un certain moment, parce que cela faisait une affaire. On faisait même aux policiers le mauvais procès de chercher des dommages et intérêts.

Les maires savent à quel point ils soutiennent leurs agents dans ce domaine. Quel soutien recevez-vous de votre hiérarchie ? Encourage-t-elle et accompagne-t-elle le dépôt de plainte ?

Mme Maggy Biskupski. – La hiérarchie ne fait rien de particulier, et déposer plainte est plus une source d'embarras : il faut déclarer les faits de trois façons différentes, après quoi l'on est auditionné...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans votre temps de travail ou en dehors ?

Mme Maggy Biskupski. – Dans notre temps de travail, mais parfois en dehors pour aller jusqu'au bout des démarches.

Il y a généralement confrontation avec la personne, dont la parole est mise sur le même pied que celle du fonctionnaire, même assermenté.

Même en cas de violences, on se débrouille seul. À la suite d'une rébellion violente, un collègue de mon commissariat a été victime d'une fracture de la main : remplir les documents a été une catastrophe, car notre protection fonctionnelle se traduit par quinze à vingt papiers qu'on vous donne sans accompagnement.

À l'heure actuelle, rien n'est mis en place pour une protection réelle et immédiate des policiers agressés.

M. Guillaume Lebeau. – Pour un collègue qui a le malheur d'être blessé au cours d'une agression, c'est le parcours du combattant. Il doit voir un médecin, puis un médecin judiciaire, puis se voit confronté à l'individu qu'il a interpellé, généralement sur son temps de repos. Et avant de reprendre son travail, il doit encore voir un médecin de la police, même s'il n'a pas eu d'arrêt de travail ! Il m'est arrivé à plusieurs reprises de devoir faire 80 kilomètres pour être reçu dans le centre de Paris par un médecin qui m'a gardé dans son bureau trente secondes... On perd un temps considérable pour rien !

Mme Maggy Biskupski. – Bien entendu, ces déplacements se font avec le véhicule personnel.

M. Guillaume Lebeau. – Par ailleurs, les imprimés qui nous sont remis sont mal vus chez le médecin ou à la pharmacie. En général, la police ne paie pas bien...

Mme Maggy Biskupski. – Ces imprimés, de nombreuses pharmacies les refusent, parce que l'État ne paie pas. Je l'ai vécu, et cela est humiliant. Nous sommes une des polices les plus mal payées de l'Union européenne : je n'ai pas envie de prendre sur mon argent personnel pour une blessure en service.

M. Guillaume Lebeau. – On comprend pourquoi les collègues ne portent plus plainte pour outrage ou rébellion... Du reste, si les peines encourues ont été alignées sur celles prévues pour l'outrage à magistrat, dans les faits, la peine est rarement appliquée : je n'ai jamais vu l'auteur d'un outrage condamné à de la prison. Pourquoi porter plainte, si la procédure est si lourde et la sanction pénale si faible ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourtant, en effet, le législateur a aligné les peines sur celles prévues pour l'outrage à magistrat, en incluant aussi les sapeurs-pompier.

Mme Maggy Biskupski. – Comment peut-on caillasser des sapeurs-pompier, dont la devise est : « Sauver ou périr » ? Notre société en est là ! Quand je vous dis que les statistiques noient la réalité sous la politique du chiffre... Notre réponse pénale actuelle est totalement insuffisante.

L'outrage fait rarement l'objet d'une réponse de la justice, sauf si l'auteur est très connu des services et a été de nombreuses fois interpellé – auquel cas, selon moi, il devrait davantage être en prison que dans la rue...

M. Guillaume Lebeau. – Pour la récidive pénale, les textes sont faits en faveur du délinquant, au sens où, pour être considéré comme récidiviste, il faut avoir été condamné dans les cinq ans qui précèdent pour des faits de même nature. Une personne condamnée pour un outrage, un vol de véhicule et des violences ne sera donc pas forcément traitée comme récidiviste.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je suis émue par votre témoignage courageux. On ressent le vécu de policiers de terrain et tout votre mal-être face aux difficultés. Je comprends mieux, aussi, pourquoi Jean-Marie Godard a beaucoup de mal, comme il nous l'a dit, à se détacher émotionnellement de son expérience d'immersion.

J'ai bien entendu vos explications sur l'inadaptation de la réponse pénale. Je suis moi-même intervenue auprès du Gouvernement au sujet des agressions contre les sapeurs-pompier. En dehors du cadre pénal, quelles mesures concrètes pouvez-vous nous proposer pour vous soutenir davantage ?

M. Guillaume Lebeau. – Il faudrait donner de la valeur à la parole des policiers. Aujourd'hui, en matière de contravention, la parole du policier vaut jusqu'à preuve du contraire, mais ce n'est pas le cas pour les autres infractions. Si notre parole avait de la valeur, ce serait déjà un progrès. Aujourd'hui, nous avons l'impression que notre parole ne vaut pas plus que celle de n'importe quel citoyen.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Devant le magistrat ?

M. Guillaume Lebeau. – C'est cela.

Mme Maggy Biskupski. – À la suite de l'agression de Champigny-sur-Marne, nous avons demandé des peines planchers. Mme le garde des sceaux a dit que ce n'était pas possible. C'est dommage, car cela pourrait être mis en place rapidement.

Par ailleurs, de nombreuses personnes interpellées sont laissées libres, du fait notamment, dit-on, de la surpopulation carcérale. Moi je dis qu'il y a de plus en plus de délinquants en France : on ne met pas les gens en prison pour rien... Un durcissement de la justice est donc nécessaire.

Une autre question, souvent éludée, tient à cœur à la plupart des fonctionnaires de police : l'ordonnance de 1945 sur les mineurs. J'aimerais bien avoir des statistiques sur l'augmentation du nombre de délits et de crimes commis par des mineurs, car elle doit être très importante.

M. Guillaume Lebeau. – L'ordonnance de 1945 n'est plus adaptée aux réalités d'aujourd'hui. En tant que policiers de terrain, nous sommes quotidiennement confrontés à des mineurs, qui représentent jusqu'à 70 % des personnes auxquelles nous avons affaire. Ce sont souvent eux qui créent des troubles, brûlent des voitures et pourrissent le quotidien des habitants des secteurs difficiles, avec un total sentiment d'impunité.

M. Guillaume Lebeau. – En tant que policiers de terrain, nous sommes confrontés quotidiennement aux mineurs délinquants, ceux qui rendent insupportable la vie quotidienne des habitants des quartiers.

M. Michel Boutant, président. – Comment l'expliquez-vous ?

M. Guillaume Lebeau. – L'impunité... On ne peut pas laisser un enfant de dix ans monter en puissance dans la délinquance. Cela commence par de petits faits, un palier est franchi à chaque fois à la faveur de l'impunité. Dans le secteur où je travaille, des mineurs délinquants qui ont commencé avec des petits vols sont maintenant à la tête de réseaux de stupéfiants.

Mme Maggy Biskupski. – L'ordonnance de 1945 permet de placer les mineurs dans les foyers ; mais ces établissements ont deux ou trois surveillants de nuit, et dès le lendemain, le mineur est en fugue. La déclaration n'intervient pas à temps, parce que les surveillants ne peuvent pas quitter les lieux...

M. Guillaume Lebeau. – Les plus gros dealers se servent des enfants pour la vente de stupéfiants.

Mme Maggy Biskupski. – La plupart des « choufs » sont mineurs, et souvent étrangers, comme pour le vol à l'arraché dans le métro. Nous sommes impuissants face à un mineur étranger de treize ou quatorze ans.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Et ils sont placés à l'Aide sociale à l'enfance...

M. Guillaume Lebeau. – Ou sont ramenés chez eux.

Mme Maggy Biskupski. – On ne défend pas la police ! Avez-vous vu un représentant de la police nationale, ou un délégué syndical, venir défendre la police sur les plateaux de télévision ?

M. Guillaume Lebeau. – Avec l’affaire Théo, les médias, les politiciens, les pseudo-marxistes bien-pensants se sont déchaînés, sans que jamais le Président de la République ou le ministre de l’intérieur ne rappelle que les faits n’étaient pas établis. Certains des policiers impliqués sont toujours suspendus aujourd’hui. Le Président, qui s’est rendu au chevet de Théo, s’est-il rendu à celui des policiers de Viry-Châtillon ? Notre parole n’a plus de valeur, nous ne sommes pas considérés.

Mme Maggy Biskupski. – Et la présomption d’innocence ? Un journal a titré : « La police viole ». Les médias ont une part de responsabilité. La police a toujours peur. Je suis en contact avec l’un des protagonistes de cette affaire : il est au fond du trou, il est seul. Les policiers mis en cause soutiennent qu’ils n’ont pas violé Théo, or il faut un élément moral pour caractériser le viol.

Personne n’a dit dans les médias que cette affaire s’est traduite par deux semaines de violences urbaines dans toutes les cités. Où sont rappelées les violences que nous avons subies ? Les graffitis « La police viole », l’insulte « violeurs ! » à notre passage ? Qui a dit, à la télévision, que l’enquête était toujours en cours ? La police se fait insulter et personne ne la défend, à part nous deux... Si les syndicats, que vous venez d’entendre, avaient fait leur travail, en serions-nous là ? Une réponse pénale insuffisante, des locaux catastrophiques, des effectifs réduits... Voilà la source du sentiment d’impunité.

Protéger les pompiers en leur donnant des gilets pare-balle, ou encore équiper les collègues de couvertures ignifugées ne constitue pas une réponse suffisante !

M. Henri Leroy. – L’ordonnance de 1945 place les mineurs de moins de treize ans sous le régime de l’irresponsabilité ; or la délinquance, de nos jours, commence bien avant cet âge.

Vous rapportez tous deux l’immense colère des policiers face à une situation perçue comme insupportable, intolérable, invivable. Avez-vous été sanctionnés administrativement pour l’avoir fait ?

M. Guillaume Lebeau. – Non. Ma première convocation par l’Inspection générale de la police nationale a été classée sans suite, la seconde est en cours de traitement.

M. Henri Leroy. – Un livre de Jean-Marie Godard, *Paroles de flics*, corrobore en tous points votre témoignage. On peut se demander pourquoi personne ne fait rien. Vous étiez syndiqué, mais vous en êtes sorti pour exprimer, dites-vous, la réalité de la situation. Quelle marge de manœuvre reste-t-il avant que le malaise n’explose et que l’éruption ait lieu ?

M. Guillaume Lebeau. – Il ne manque plus grand-chose. Cela peut se produire demain. Les collègues sont à bout ; ils ont envie de tout lâcher. Certains pensent à un arrêt maladie, d’autres à paralyser le pays. Personne ne les écoute. C’est la première fois, ici, que nous sommes écoutés dans une institution. Depuis le début du mouvement, nous écrivons tous les jours au ministre de l’intérieur, sans réponse. Nous ne recevons aucune considération.

M. Henri Leroy. – Donc le malaise ne date pas d’aujourd’hui.

Mme Maggy Biskupski. – Il y a 50 suicides par an dans la police depuis dix ans !

M. Henri Leroy. – C’est ce qui a motivé la constitution de cette commission d’enquête.

Mme Samia Ghali. – J’abonde dans votre sens. La délinquance des mineurs a évolué. On trouve maintenant des armes de guerre – le mot fait peur, on n’aime pas parler des réalités gênantes en France – entre les mains d’enfants qui s’entraînent dans des stands de tir avec des kalachnikovs et des gilets pare-balles. Ils sont organisés. La situation est tendue dans la police mais, élue de terrain, je sens aussi la tension de l’autre côté. Ne sommes-nous pas au bord d’une explosion généralisée ? Merci d’avoir sollicité la création de cette commission d’enquête. J’ai toujours défendu la police, qui fait bien son travail lorsqu’elle en a les moyens.

En tant qu’élue et femme de gauche, je trouve que nous sommes trop angéliques envers les parents, qui ont leur part de responsabilité. Cette délinquance témoigne d’une disparition des notions de bien et de mal. Quand on est capable de tuer son copain d’enfance, de le mutiler, d’avoir des comportements barbares, disons le mot, quelle attitude peut-on avoir vis-à-vis de la police ? C’est une délinquance de plus en plus dure, de plus en plus violente.

Mme Maggy Biskupski. – Un mot : guet-apens. J’en ai subi un récemment. Jeter un cocktail **Molotov** et des pierres dans un passage étroit témoigne d’une volonté de tuer. Un collègue a reçu une pierre sur l’épaule en sortant de son véhicule. Elle aurait pu atteindre la tête... C’est une forme de violence très courante. Dans mon cas, celui qui m’a attaquée, cocktail **Molotov** à la main, avait treize ans. Nous sommes au bord de la rupture.

M. Guillaume Lebeau. – Un cocktail **Molotov**, c’est une arme de guerre. S’il atterrit dans une voiture, l’occupant brûle. Or il est de plus en plus utilisé dans les violences urbaines. Il ne faudra pas s’étonner si, un jour, des policiers utilisent leur arme à feu et tuent.

Mme Maggy Biskupski. – J’ai dit à ma mère qu’elle viendrait peut-être me voir en prison, mais certainement pas à l’hôpital. Je ne laisserai pas un enfant de treize ans me tuer. Voyez ce qui s’est passé à Viry-Châtillon. Il faut taper du poing sur la table.

J’ai remarqué qu’on nommait très rarement les cités comme la source de cette délinquance ; or je ne me suis jamais fait caillasser en pleine ville... Je plains les habitants, surtout lorsque nous recevons l’ordre de ne pas intervenir. C’est ainsi 20 % de la population gâche la vie de tous.

M. Alain Cazabonne. – J’ai un fils sapeur-pompier. Attaquée un jour par une bande de gamins, une partie de son équipe a réagi en bousculant l’un d’entre eux qui s’en est plaint. Un sapeur-pompier a été condamné. Lorsque j’étais maire, j’avais à connaître des travaux d’intérêt général prononcés sur ma commune. J’ai vu un viol entre mineurs assorti d’actes de rébellion sanctionné de 130 heures de travaux d’intérêt général (TIG)... Il faut punir immédiatement les débordements, tous les parents le savent.

Vis-à-vis des médias, les élus et les policiers subissent un traitement identique ! Lorsqu’un élu est soupçonné, les médias en font leurs gros titres ; lorsqu’il est relaxé, tout juste un entrefilet... Les représentants syndicaux que nous venons d’entendre estiment que la loi sur la sécurité quotidienne n’aura aucun effet dans les cités si le phénomène que vous dénoncez n’est pas éradiqué. On voit dans les reportages des caches d’armes... Pourquoi n’arrive-t-on pas à éradiquer cela ? Est-ce une absence de volonté, de moyens ?

Mme Maggy Biskupski. – La politique du chiffre. Policière en BAC, j’aimerais pouvoir « planquer » sur des dealers. Mais nous manquons de moyens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans votre ouvrage, monsieur Lebeau, j'ai découvert qu'une circulaire interdisait aux policiers de poursuivre les motos ou les quads. J'ai toujours demandé à ma police municipale de poursuivre les délinquants sans pour autant prendre des risques inconsidérés. Vous dites, madame Biskupski, que vous avez parfois ordre de ne pas intervenir. Vous estimez que, dans d'autres cas, on vous fait intervenir au contraire à mauvais escient alors qu'un rappel à l'ordre pédagogique aurait davantage de portée. Quand votre hiérarchie vous demande-t-elle de fermer les yeux ?

M. Guillaume Lebeau. – La circulaire vaut pour tous les véhicules à moteur. Deux poids, deux mesures. Un honnête citoyen qui grille un feu rouge est verbalisé ; mais nous avons ordre de ne pas poursuivre un véhicule conduit par des délinquants – voire par des terroristes, puisque nous ne savons pas à qui nous avons affaire – au motif de ne pas mettre en danger la vie d'autrui. La politique de la police est de ne pas faire de vagues.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On entend souvent cette phrase. Est-ce général ?

M. Guillaume Lebeau. – C'est une politique générale. Il y a quelques jours, à Villeneuve-la-Garenne, les jeunes nous attaquaient avec des cocktails **Molotov** et brûlaient des poubelles. Un bus a même été caillassé, une personne blessée à l'intérieur. Et nous avons reçu l'instruction de ne pas nous y rendre...

Mme Maggy Biskupski. – C'est récurrent. Les violences urbaines sont toujours accompagnées de feux. Si ceux-ci ne se propagent pas, nous avons ordre de ne pas y aller et de laisser brûler. Depuis la mort de ces deux enfants sur un scooter poursuivis par des fonctionnaires de police, la police a peur. Mais si l'on n'a rien à se reprocher, on ne fuit pas la police ! Nous ressentons, de la part de nos autorités, la crainte des débordements.

M. François Grosdidier, rapporteur. – De ce fait, la population est livrée à elle-même, et le sentiment d'impunité augmente...

Mme Maggy Biskupski. – Ce n'est pas ainsi que nous ferons aimer la police !

M. Michel Boutant, président. – J'ai relevé un paradoxe dans le livre. À vous entendre, M. Lebeau, vous êtes partisan de l'impunité zéro : vous estimez qu'il ne faut « absolument rien laisser passer ». Vous invitez, page 95, à « harceler les harceleurs », à mener des contrôles d'identité fréquents, à verbaliser chaque infraction et à poursuivre systématiquement les délinquants devant les tribunaux compétents. Mais vous soulignez aussi que le casier judiciaire assoit la réputation d'un délinquant. C'est une sorte de certificat, de brevet du loupard. Comment sortir de ce cycle infernal ?

M. Guillaume Lebeau. – Mais si les actes de délinquance étaient punis comme ils devraient l'être, les casiers judiciaires ne gonfleraient pas indéfiniment ! Il faut une réponse pénale adaptée.

Mme Maggy Biskupski. – Les délinquants vont en prison un, deux ou trois mois. Il y a trop de laxisme en prison aussi : on peut y faire des fêtes, y fumer des joints... Je ne vois pas l'intérêt de sorties éducatives pour des peines de trois mois ! Il faudrait se pencher sur les problèmes de la pénitencière, sur lesquels le mouvement en cours a attiré l'attention. Je vois des jeunes se vanter d'avoir « pris des bras » à leur sortie de prison...

M. Guillaume Lebeau. – Sans oublier ceux qui continuent leurs trafics en prison... Ils ont toujours les moyens de communiquer avec l'extérieur.

M. Michel Boutant, président. – Ce sera pour une autre commission d'enquête.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Soit les délinquants ne vont pas en prison et sont confortés dans leurs agissements, soit ils y vont et sont confortés comme délinquants...

Mme Samia Ghali. – Des policiers parisiens récemment mutés à Marseille m'ont confié à quel point le métier était différent dans les deux villes. Les policiers ne se font pas caillasser à Marseille, ils n'y reçoivent pas de cocktails **Molotov** alors que la délinquance y est tout aussi importante.

N'est-il pas plus humiliant pour le jeune, plutôt que d'exhiber des bras musclés à leur retour de prison ou un bracelet électronique à la plage, de faire un travail d'intérêt général comme le ramassage des feuilles ou des poubelles, qui est une punition visible ?

Mme Maggy Biskupski. – Non. La prison doit redevenir une prison. Ce ne sont pas les peines alternatives qui vont résoudre le problème. On peut envisager les TIG pour certains petits délits, mais pour le reste, la prison s'impose. Je ne connais pas la situation à Marseille. Il y a davantage de morts dans les cités. Peut-être la criminalité est-elle mieux organisée ?

M. Michel Boutant, président. – Merci d'avoir parlé librement. Je vous souhaite bon courage dans l'exercice de vos missions.

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

La réunion est close à 18 h 30.

Mardi 13 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 14 h 20.

Audition de Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) de la Police nationale, et de Mme Amélie Puaux, psychologue au sein de ce même service, plus précisément à la cellule de soutien psychologique opérationnel de Paris et de sa petite couronne.

Le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) a été créé à la suite d'une succession de cas de suicides de policiers en 1996. Il reçoit les appels de policiers en difficulté, prend des mesures pour informer les personnes nécessaires en cas de risque de

suicide et intervient lorsqu'un drame est survenu, par exemple en soutien des familles lors de procès de meurtriers de policiers. Il intervient également en prévention, avec des groupes de parole autour de la question du suicide ou encore en effectuant des synthèses sur les enquêtes environnementales en la matière. Il s'agit donc d'un dispositif essentiel dans la lutte contre le mal-être des policiers, dont vous pourrez nous décrire brièvement le fonctionnement, avant de nous faire part, autant que possible et par le prisme des cas que vous avez à traiter, de vos analyses sur la situation psychologique actuelle des policiers, puisque cette question est au cœur des travaux de notre commission d'enquête.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacune à votre tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mmes Catherine Pinson et Amélie Puaux prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mesdames, M. le président vient de vous exposer l'objet de cette commission d'enquête.

Premièrement, à partir de ce que vous avez pu entendre, pouvez-vous nous indiquer quelles sont les causes que vous identifiez le plus souvent dans le malaise des policiers que vous rencontrez, indépendamment bien sûr des causes strictement personnelles, en nous les présentant sous un angle différent de celui des techniciens de la sécurité, des juristes ou des personnels eux-mêmes ? Quels sont les sujets qui reviennent le plus souvent ? Les conditions matérielles de travail souvent décrites comme particulièrement dégradées produisent-elles des effets très négatifs ?

Beaucoup de policiers nous expliquent être en quête de sens. L'absence de réponse pénale et l'incompréhension à laquelle ils se heurtent dans l'opinion ou dans les médias contribuent à saper leur moral. Les organisations syndicales soulignent que les policiers ont le sentiment que le métier qu'ils exercent et pour lequel ils prennent de nombreux risques n'a pas beaucoup de sens ou ne produit pas beaucoup de résultats à cause du dernier maillon de la chaîne pénale. Retrouvez-vous ce sentiment chez les policiers qui craquent ? Quelles sont vos appréciations générales sur les conditions d'exercice du métier de policier telles qu'ils peuvent le ressentir ?

Deuxièmement, comment fonctionne votre service ? Par qui est-il saisi en général ? Les policiers eux-mêmes ? La famille ? L'entourage ? La hiérarchie ? Quelle est l'attitude de la hiérarchie ? Facilite-t-elle les démarches ou les bloque-t-elle ?

Disposez-vous aujourd'hui des moyens suffisants pour toucher le plus grand nombre de policiers au regard des problèmes qui se posent ? Avez-vous le sentiment que de nombreux agents passent à travers les mailles du filet ? Pensez-vous que notre commission aurait intérêt à rencontrer des personnes proches ou des collègues de policiers qui se sont suicidés ? Nous hésitons à le faire par réserve ou par souci de ne pas commettre d'impair. Avons-nous d'autres moyens de percevoir les raisons profondes du malaise qui touche les policiers qui en sont arrivés au suicide ? Comme les statistiques le montrent, le mal-être est-il beaucoup plus profond chez les policiers que dans d'autres professions ou est-ce une affaire

politico-médiatique ? Détecte-t-on aujourd'hui ces policiers en mal-être ? Votre service les accompagne-t-il ?

Indépendamment de la prévention, l'accompagnement psychologique est-il suffisant, notamment chez les plus jeunes agents, souvent confrontés aux réalités les plus difficiles ? Le suivi psychologique est-il possible dès la sortie de l'école ou n'est-il réservé qu'aux policiers plus âgés, déjà accidentés ?

Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) de la police nationale. – Comme cela a été précisé, je suis chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) de la police nationale. Je vais essayer de vous faire une présentation rapide pour engager des échanges.

J'aborderai trois points pour vous présenter notre travail et la problématique qui nous occupe aujourd'hui.

Je débiterai sur les risques psychologiques liés aux différents métiers de la police, cette institution comprenant en effet de nombreux métiers. À cet égard, j'aborderai plus particulièrement la question du suicide, mais tout en sachant que bien d'autres risques sont liés à l'activité policière.

En outre, je vous dirai comment notre service travaille avec les policiers dans l'accompagnement psychologique, l'organisation de notre service et ses missions. Ma collègue Amélie Piaux abordera plus particulièrement la problématique parisienne.

Enfin, nous présenterons les perspectives, les points à développer en matière de prévention et sur lesquels il conviendrait d'insister.

On lie souvent la création de notre service à la question des suicides. Mais il convient de replacer les choses d'un point de vue historique. Notre service a été créé en 1996 non pas tant en raison d'une vague de suicides, mais à la suite des attentats parisiens, dans l'objectif d'assurer une meilleure prise en charge des risques traumatiques liés à ce genre d'événements. Les institutions professionnelles à risque ont développé des dispositifs internes de prévention, et la police a été l'une des premières à agir en ce sens.

La confrontation à la mort, qu'il s'agisse du danger de mort pour le policier lui-même ou de la mort d'autrui, ou le fait d'être témoin d'événements dramatiques est de nature à entraîner un certain nombre de perturbations au niveau psychologique. Le traumatisme psychologique est un risque auquel sont confrontés les policiers, même si tous les policiers qui vivent ces événements ne présentent pas un traumatisme.

On le sait aujourd'hui, les métiers confrontés à la mort, ou impliquant une proximité avec des victimes – policiers, gendarmes, pompiers, services d'urgence – sont des métiers à risques. Une étude réalisée sur les intervenants professionnels par Santé publique France, à la suite des attentats parisiens de 2015, révèle que les policiers sont les plus exposés et présentent le plus fort taux d'antécédents traumatiques.

L'autre risque le plus difficile à mesurer, c'est l'épuisement professionnel. Outre les personnels de sécurité, ceux qui travaillent au quotidien auprès de personnes vulnérables, au côté de la misère sociale, ont un taux élevé d'épuisement. Sont aussi concernés des personnels qui, au cours de leur carrière, souffrent d'une forme de dépression, d'épuisement professionnel, qui peut les conduire au suicide.

Le traumatisme psychologique est considéré comme un facteur de risque pour le suicide. Des personnes traumatisées ont plus de risques de passer à l'acte suicidaire. Ici, ces risques sont très fortement liés au métier. Toutefois, je serai prudente. On le sait, le suicide est quelque chose de multifactoriel : entre dix et quinze facteurs peuvent être répertoriés. Aussi, il est difficile de mesurer de façon très précise le poids de la profession. Aujourd'hui, la collusion entre la vie professionnelle et la vie privée fait des dégâts. C'est le cas de la police.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le cadre professionnel peut entraîner des perturbations familiales, devenant un facteur extra-professionnel.

Mme Catherine Pinson. – Tout à fait ! Notre sous-directrice vous exposera demain les grandes lignes du programme de prévention en cours. Se pose effectivement la question de retrouver un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'éloignement géographique et le décalage horaire sont des éléments perturbateurs.

Mme Catherine Pinson. – Les rythmes de travail, le travail de nuit. Tous ces éléments ont un impact sur l'équilibre familial. Ce n'est pas la seule profession concernée ; c'est vrai pour toutes les professions dont les contraintes opérationnelles et professionnelles peuvent avoir des conséquences.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel risque identifiez-vous ? Nombre de policiers se plaignent de la confrontation à la mort, du risque à l'épuisement. D'ailleurs, peut-on s'y préparer ? Faut-il faire quelque chose au niveau de la formation ? On sent une usure, une lassitude face à l'adversité, aux insultes, aux incompréhensions.

Mme Catherine Pinson. – Concernant l'épuisement, on retrouve souvent la perte de sens de son travail, le sentiment de ne pas être reconnu, mais, là encore, ce n'est pas spécifique à la population policière. On parle beaucoup de « souffrance éthique » : le professionnel a le sentiment de ne plus pouvoir bien faire son travail. Les policiers ne sont plus reconnus comme autorité. À Paris, les affaires très médiatisées ont beaucoup touché l'ensemble de la population policière.

Permettez-moi de faire un focus sur la question du suicide, qui n'est pas simple à traiter.

Il serait compliqué en matière de prévention et même un peu vain de ne considérer cette question que sous l'angle que vous avez évoqué. Quand on parle de suicide, on est déjà dans l'aboutissement d'une crise aiguë, avec un passage à l'acte. C'est quelque chose qui n'est pas complètement conscientisé par la personne, quelque chose qui lui échappe. Vouloir retrouver les causes précises d'un passage à l'acte est très compliqué, y compris pour les psychologues et les psychanalystes. La question du lien entre le travail et le suicide est de plus en plus posée, avec des enjeux juridiques importants, à savoir la cause, la responsabilité de l'employeur ou du métier. Le débat est toujours quelque peu vain. On ne connaîtra pas, comme cela peut être le cas dans une enquête judiciaire, les ressorts intimes de la personne. Les personnes qui font une tentative de suicide grave expliquent que quelque chose leur a totalement échappé.

Certes, des contextes, des facteurs peuvent se retrouver. Les facteurs de risque les plus importants sont la dépression et l'alcool. L'accès à un moyen létal pose indéniablement

question chez les policiers. Les deux facteurs de risques principaux pour les policiers sont l'accès à une arme et le fait d'être exposé.

M. François Grosdidier, rapporteur. – D'autant que cet accès est facilité depuis les attentats dans la mesure où ils peuvent rentrer chez eux avec leur arme.

Mme Catherine Pinson. – En effet ! Nous avons fait un travail de prévention pour essayer de limiter l'accès à l'arme. Mais, avec le contexte des attentats, nous en sommes revenus à des mesures qui ne sont pas tout à fait souhaitables. Somme toute, il faut pouvoir concilier l'ensemble.

On parle beaucoup de facteurs de risque, mais on peut tout autant parler de facteurs de protection. En matière de prévention, il faut limiter les facteurs de risque et s'appuyer sur les facteurs de protection, voire les renforcer.

Replaçons les choses : le métier en soi est protecteur. On le sait, les chômeurs sont plus touchés par le suicide que les personnes qui travaillent. Le métier en tant qu'activité dans sa dimension sociale et sous diverses autres facettes est protecteur. Au niveau collectif, l'« esprit police » est important. L'« institution police » peut être considérée comme une institution protectrice, même si l'aspect relatif à la protection collective s'effrite beaucoup depuis quelques années.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pensez-vous que l'effritement de cet esprit maison est propre à la police ? Ou est-ce un phénomène général ?

Mme Catherine Pinson. – Vous avez dû l'entendre, et vous l'entendrez encore si des policiers viennent témoigner : ce vécu est très fort dans les forces de police. L'esprit maison serait beaucoup moins marqué ; on est aujourd'hui dans une société plus individualiste.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel est le rôle de la hiérarchie ? On nous a décrit les chefs anciens modèles en meneurs d'hommes, contre des gestionnaires dans les nouvelles générations de commissaires.

Mme Catherine Pinson. – Je n'ai pas assez d'éléments pour pouvoir me positionner sur cette question. Les dimensions individuelles se retrouvent à tous les niveaux, y compris au niveau managérial, à l'image de notre société.

Des chercheurs du CNAM ont beaucoup travaillé sur la question du lien entre la souffrance au travail, le contexte professionnel et le suicide. Ils considèrent que tous les modes de régulation collective qui existaient dans les métiers, les corporations professionnelles et les syndicats et permettaient un soutien collectif sont aujourd'hui un peu plus défaillants. Ce n'est donc pas spécifique à la police.

Mme Brigitte Lherbier. – Un policier municipal est venu me voir samedi dernier pour me demander à qui il allait pouvoir expliquer ses problèmes maintenant que je n'étais plus adjointe à la sécurité, car je connais tous les policiers municipaux individuellement.

En vous écoutant, je me demandais à qui peut se confier un policier qui, pour différentes raisons, se sent perdu.

Mme Catherine Pinson. – L'une des clés en matière de prévention est de faciliter l'accès à des psychologues, et ce bien en amont des situations de crise aiguë. Nous nous adressons aussi au policier qui commence à rencontrer des difficultés, à s'interroger sur son métier ou, de façon plus générale, sur l'équilibre entre sa vie professionnelle et personnelle. Mais les premiers soutiens se trouvent dans l'équipe, entre pairs. La place du responsable hiérarchique est importante et les gradés sont des contacts.

Parmi les policiers qui viennent consulter notre service – ce n'est pas exceptionnel ! –, certains vont très mal : ils sont confrontés à des problèmes personnels, familiaux, financiers, mais le travail leur permet de tenir. Le travail n'est pas forcément la source de difficulté. Le fait d'avoir accès à un psychologue ou à un médecin n'est pas très facile. Même si cela se démocratise, la personne en souffrance qui consulte un psychologue est encore un peu stigmatisée dans ces professions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce n'est pas encore la « culture maison » ?

Mme Catherine Pinson. – Ce n'est pas la culture française de façon générale, par rapport à certaines cultures anglo-saxonnes. La question de la souffrance psychologique n'est pas quelque chose de facile à porter.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La hiérarchie est-elle très sensible à cette question ? Est-elle incitée à pousser ses subordonnés à aller consulter ?

Pour ma part, après des confrontations très violentes à la mort, j'ai ordonné à des policiers rétifs, qui estimaient que je mettais en cause leur solidité et leur virilité, de consulter. J'ai vraiment dû faire un travail avec un premier adjoint colonel qui revenait d'une OPEX pour les convaincre. Cette démarche existe-t-elle dans la hiérarchie policière ? Ou n'est-elle pas encore suffisamment pratiquée ?

Mme Catherine Pinson. – Tout n'est pas parfait. Certaines personnes sont encore réticentes à engager ces démarches, à tous les niveaux, qu'il s'agisse des managers ou des personnels. Mais j'ai la sensation que les choses ont bien progressé en quinze ans.

Un responsable local qui nous avait sollicités à la suite d'un événement grave m'a confié qu'il aurait pu se faire taper sur les doigts il y a dix ans, mais qu'on lui demanderait aujourd'hui des comptes s'il ne le faisait pas. Une tendance forte s'est donc installée. La problématique de la prévention des risques psychosociaux et la question de la responsabilité de l'employeur n'est pas étrangère à ce mouvement. Prendre en compte ces aspects fait maintenant partie du management.

M. Philippe Dallier. – Les situations ne sont pas les mêmes à Paris intra-muros et dans le reste de la région parisienne. En Seine-Saint-Denis, où je suis élu, le niveau de délinquance donne à certains policiers, compte tenu des moyens dont ils disposent, le sentiment d'écoper la mer avec une petite cuiller... Cela contribue sans doute aussi à la souffrance éthique dont vous parliez. Observe-t-on une telle corrélation entre, par exemple, effectif de policiers, taux de délinquance et nombre de suicides ?

Mme Catherine Pinson. – Je n'ai pas connaissance d'enquêtes aussi précises. L'INSERM a publié une étude en 2010 sur les suicides de policiers, mais elle n'entrait pas dans ce niveau de détail.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Concerne-t-elle spécifiquement la police nationale ?

Mme Catherine Pinson. – Oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Des conclusions ont-elles été tirées de cette étude ?

Mme Catherine Pinson. – Ce rapport a donné lieu au plan de prévention lancé en 2015. Il se fondait sur les études environnementales diligentées après chaque suicide par le supérieur hiérarchique, qui tentent de cerner les facteurs de risques de passage à l'acte.

Mme Samia Ghali. – Un suicide peut aussi s'expliquer par les relations entretenues avec la hiérarchie ou les tensions internes au groupe, bref par des facteurs humains. Dans la police municipale, il est aisé de s'adresser au maire ou à son adjoint à la sécurité, qui n'ont pas de responsabilité hiérarchique dans l'exécution quotidienne des tâches, pour désamorcer un conflit ou se plaindre d'une situation difficile. Le mode de fonctionnement plus militaire de la police nationale ne rend-il pas les choses plus difficiles de ce point de vue ?

Mme Catherine Pinson. – Les conflits internes au groupe pèsent naturellement d'un poids important dans la psychologie des agents. Un collectif cohésif joue un rôle protecteur, au-delà de la prévention du suicide. Lorsque les choses vont mal, le premier interlocuteur est souvent le collègue.

Un mot sur notre service. Le service de soutien psychologique opérationnel compte 82 psychologues cliniciens, tous spécialisés dans l'aide psychologique à visée psychothérapeutique, et répartis sur tout le territoire. Ce qui fait un psychologue pour 1822 agents. Ce n'est certes pas optimal, mais c'est le plus gros dispositif interne de cette nature en France. Ses missions sont de trois ordres : d'abord, l'accompagnement post-événementiel – très sollicité ces derniers temps – au moyen de débriefings collectifs ou individuels ; ensuite, l'accompagnement individuel par des consultations offertes au plus près des commissariats, à la demande de l'agent lui-même, de sa propre initiative ou orienté par un collègue de la médecine de prévention, de la médecine statutaire, des services sociaux ou l'un de ses responsables hiérarchiques ; enfin, le travail institutionnel, c'est-à-dire le conseil opéré avec les responsables hiérarchiques, voire auprès d'eux, et la participation à la réflexion institutionnelle sur ces questions.

Mme Amélie Puaux, psychologue au sein du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO). – Je fais partie de l'équipe de Paris et de la petite couronne. Les situations rencontrées varient selon les départements. Les agents sont, selon les commissariats, préoccupés par leur sentiment d'impuissance face à la surcharge d'activité ou par leur inutilité, mais l'inactivité dans certains secteurs ne crée pas moins de problèmes de mal-être, qui peuvent tout autant conduire au passage à l'acte.

Nous réalisons nos constats sur la base d'entretiens individuels, de consultations ou d'interventions dans les services de prise en charge péri-traumatiques à la suite d'événements graves comme le suicide, la tentative de suicide ou la blessure grave survenue en service.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comment procédez-vous ? Rencontrez-vous tout le service ?

Mme Amélie Puaux. – Pas nécessairement. Nous nous rendons dans le service et proposons un accompagnement psychologique. Pour parler de leur intimité, il est nécessaire que les personnes soient volontaires... Le fait que la hiérarchie incite les agents à nous consulter facilite parfois la tâche. Nous rencontrons également les responsables hiérarchiques, de manière formelle ou informelle, et échangeons avec les partenaires institutionnels – médico-sociaux et syndicaux.

M. Michel Boutant, président. – Comment êtes-vous accueillis ?

Mme Amélie Puaux. – Cela dépend des services. Lorsque j'ai démarré, en 2006, il n'était pas simple de faire comprendre que le psychologue était là pour aider. Les choses se sont améliorées, mais il reste des réticences individuelles. La gestion d'un événement grave ou important dédramatise la présence du psychologue. Après les attentats par exemple, le recours à notre service s'est révélé plus aisé.

Le mal-être policier est exacerbé par le risque d'attentat terroriste, qui leur impose depuis 2015 une hypervigilance épuisante. Sans parler des contraintes de l'administration... Tout cela maintient les policiers dans leur bulle professionnelle, même lorsqu'ils ont quitté le travail.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'attentat de Magnanville a été très traumatisant.

Mme Amélie Puaux. – Oui, il a attisé la peur des policiers pour leur famille.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Au point qu'on peut parler de syndrome Magnanville.

Mme Amélie Puaux. – Oui, il est même très fort. Certains policiers ont même déménagé à des heures de route de leur lieu de travail, voire se sont mis en disponibilité, ont changé de service ou démissionné pour mettre leur famille à l'abri du monde de la police ou répondre à ses craintes.

D'une manière générale, les policiers témoignent d'un manque de confiance et de considération, qui découle de problèmes managériaux, mais aussi d'une reconnaissance insuffisante par le système administratif des mutations, des avancements et des primes, vécu comme opaque. En matière d'encadrement, la compétence du chef n'est pas la seule variable : il souffre aussi. D'où le sentiment des services d'être pris en étau, entre les ordres et le terrain, entre les moyens donnés et les réponses qu'ils sont à même d'apporter. D'où également le sentiment d'être perdus. Nous essayons d'accompagner les responsables hiérarchiques, de leur dire qu'eux aussi sont touchés. Certains se saisissent de notre aide, pas tous ; cela dépend des personnalités.

Certains agents expriment des doutes sur leur avenir dans la police ; ceux qui y étaient entrés par vocation la perdent parfois. Nous voyons des traumatismes réels, des épuisements réels, liés aux moyens humains, à la violence qu'ils doivent gérer, qu'ils subissent, et qui grandit, au-delà même de l'effet des attentats, car le terrain est plus violent qu'avant. Simultanément, la fonction protectrice du groupe diminue du fait des

transformations de la police comme organisation et des individus : lorsque les choses vont mal sur le plan personnel, un suicide devient possible.

M. Jean Sol. – Avez-vous constaté une corrélation entre le mal-être au travail et l'éloignement des policiers de leur lieu de résidence ? L'âge joue-t-il un rôle ?

Êtes-vous associés à la politique de recrutement ? Votre travail peut aider à définir des profils. Participez-vous à la formation initiale ou continue des agents ?

Quels moyens avez-vous pour minimiser le mal-être des policiers ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Le travail est un facteur de soutien important, avez-vous dit. Or les rythmes et les contraintes sont lourds. Les moyens de suivi sont-ils suffisants pour aider les agents lorsqu'ils en ont besoin, au moment où il est urgent d'agir ? Comment améliorer l'accompagnement personnalisé ?

Mme Amélie Puaux. – Outre les psychologues de soutien et de l'aide aux victimes dont nous faisons partie, il existe des psychologues de formation, qui interviennent lors de la formation initiale et continue, en interne, des agents de la police nationale. Le SSPO ne fait pas d'évaluation des agents, mais il est associé aux réflexions relatives au recrutement et à la formation. Il semble que le recrutement massif, au champ plus ouvert, et les scolarités accélérées décidés récemment rendent nécessaire un accompagnement renforcé.

Mme Catherine Pinson. – Le risque psychologique que fait courir la distance domicile-travail est difficile à mesurer. Il n'y a pas, à ma connaissance, d'études sur cette question. De plus, comme nous le disions, depuis l'attentat de Magnanville, la prise de distance peut être vécue comme une mise à l'abri de sa famille. On peut supposer néanmoins que, au-delà d'une certaine distance, l'équilibre familial se complique. Le célibat géographique est un problème observé dans de nombreuses professions.

Mme Amélie Puaux. – Les gardiens de la paix sont recrutés par un concours national et par un concours déconcentré à Paris. Le premier conduit à un contrat de fidélisation de cinq ans, le second de huit ans, contre deux lorsque j'ai démarré ma carrière. Avoir l'assurance de rester au moins huit ans dans la même région est une prise de risque moindre, car les familles pourront toujours suivre les mutations dans un périmètre ainsi limité. D'autres font leur choix en fonction de leur rythme de travail : certains de ceux qui suivent un cycle 3/3, par exemple, utilisent leurs trois jours de repos pour rentrer en province.

Mme Catherine Pinson. – Le taux d'un psychologue pour 1 800 agents peut paraître faible, mais il reste deux fois plus élevé que dans la gendarmerie, où j'ai travaillé de nombreuses années. Au-delà des moyens, une partie de la solution se trouve du côté du personnel lui-même. Lorsque le travail est la seule chose sur laquelle on peut s'appuyer, que l'on redoute d'y ternir son image, faire appel à un interlocuteur interne à son employeur est une démarche difficile à entreprendre.

Mme Brigitte Lherbier. – Les agents se déplacent-ils dans votre service ? Les personnes qui s'adressent à leur supérieur hiérarchique sont connues de lui et veulent être reconnues. La comparaison de la police et de l'armée trouve ici sa limite : la vie de caserne facilite la connaissance de ses collègues, de leurs familles. Dans la police au contraire, les gens vont et viennent et ne font que se croiser. Un gendarme m'a dit récemment que ses

collègues CRS, contrairement à eux, étaient rarement briefés sur ce qui était attendu d'eux lorsqu'ils travaillaient avec des détenus !

Mme Amélie Puaux. – Nous disposons de lieux de consultation individuelle où les agents peuvent se rendre, pour des raisons de confidentialité, car consulter un psychologue est encore stigmatisant. Les métiers de la police et de l'armée sont tous des métiers de la sécurité, mais ce sont en effet des mondes et des cultures très différents.

M. Henri Leroy. – Au Sénat, nous nous sommes émus de la vague de suicides dans la police en 2017. Nous avons même posé une question d'actualité au Gouvernement sur ce sujet : le ministre avait alors répondu que le nombre de psychologues et de psychanalystes allait augmenter. Rappelez-vous, avant les années quatre-vingt, il n'y avait pas de psychologues dans la police. C'est l'affaire Lamare, le tueur de l'Oise, qui a mis en évidence le fait que l'aide psychologique était indispensable. Les psychologues et les psychanalystes ont alors remplacé les officiers d'entretien et leur nombre a été multiplié.

Mais les enjeux de sécurité intérieure et de terrorisme ont rendu la configuration totalement nouvelle. Nous avons entendu des représentants syndicaux et les auteurs des livres *Paroles de flics* et *Colère de flic*. Tous nous ont dit qu'il n'y a plus de chef – ou qu'il y en a trop, ce qui revient au même –, que les missions sont si diffuses qu'elles ne sont plus identifiables, que les moyens sont insuffisants, bref que les policiers ne savent plus où ils vont. Cet appel au secours, à ma connaissance, est inédit au sein des forces de sécurité ! Les policiers ont la sensation de travailler sans résultat : il en est ainsi du directeur d'enquête qui travaille quarante-huit heures sans dormir sur un flagrant délit pour que l'inculpé soit relâché ensuite par le juge... Indiscutablement, la souffrance éthique existe. Mais à présent que la psychologie est entrée dans le système depuis longtemps, et que le Gouvernement entend multiplier les postes, quelles orientations prescrivez-vous pour rééquilibrer le moral des services ?

M. Jordi Ginesta. – Il y a beaucoup de suicides aussi parmi les agriculteurs et les chômeurs. Il faudrait identifier la cause des suicides policiers. Le psychologue ne peut que traiter les symptômes. Quelle est la spécificité des policiers ? Regardons pour le comprendre ce qui se passe ailleurs. Aux États-Unis, on vous fait mettre les mains sur le capot de votre voiture pour examiner vos papiers ; en Espagne, quand un policier vous marche sur le pied, c'est vous qui lui demandez pardon ; en France, on peut brûler quatre policiers sans susciter de réactions. Il y a une distorsion très forte entre la fonction et son exercice. Les policiers et les gendarmes ne cessent de se défendre – lorsqu'ils réagissent seulement ! Or l'autorité valorise, elle donne de l'assurance. Et elle dépend moins des psychologues que du législateur.

Mme Catherine Pinson. – La perte d'autorité pousse en effet les policiers à se mettre en danger : l'usage des armes est devenu si risqué qu'ils font tout pour ne pas l'utiliser, ce qui peut les mettre eux-mêmes en danger, ainsi que d'autres personnes. Cela exigerait certainement une réflexion de fond.

Nous avons jusqu'à présent évoqué ce que l'on pourrait appeler la prévention tertiaire, ayant trait aux symptômes, et moins la prévention primaire. La prévention primaire, liée à l'institution policière et au métier lui-même, exige aussi une réflexion, à laquelle nous pourrions être associés, mais qui mobilise davantage les psychologues du travail.

La prévention de la souffrance éthique passe prioritairement par le collectif. Le sentiment de n'être pas soutenu en interne est en effet fréquent. Or le premier soutien, c'est le chef, c'est de lui que doit venir la première reconnaissance. La culture militaire y participe.

Mme Amélie Puaux. – Il faut que les policiers retrouvent un sentiment de sécurité psychologique et physique qu'ils n'éprouvent plus, surtout depuis les attentats et la médiatisation de certaines affaires, qui leur donnent l'impression d'être condamnés avant même que la justice ne se soit prononcée. Bref, il faut que la maison redevienne protectrice.

Audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat à la Cour d'Appel de Paris, spécialisé dans la défense des membres des forces de l'ordre et des victimes d'infractions.

Maître, la commission d'enquête a décidé de vous entendre afin que vous puissiez apporter votre éclairage sur les raisons du mal-être actuel des forces de sécurité intérieure. Parmi les causes fréquemment alléguées de ce mal-être figurent en effet des aspects dont vous avez régulièrement à connaître, tels que les relations tendues entre police et population, ou encore le sentiment chez les agents que l'usage de la force même légitime les expose à des difficultés jugées anormales compte-tenu des missions qui leur sont confiées. La question de l'utilisation des armes létales revêt naturellement une importance particulière dans ce domaine, et se trouve liée à celle de la formation à cette utilisation, dont vous avez regretté à plusieurs reprises l'insuffisance. Nous vous laisserons d'abord aborder brièvement ces questions puis je donnerai la parole aux membres de la commission d'enquête.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

M. Laurent-Franck Liénard. – Je le jure.

M. Michel Boutant, président. – Je passe à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Observez-vous une augmentation des mises en cause des agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions ? Ces accusations vous semblent-elles systématiques ou refléter une dégradation du comportement de ces agents, qui serait liée à une diversité de facteurs, comme la violence grandissante des contextes d'intervention ou l'absence d'ordres clairs ? Ainsi, à Calais, les policiers ont l'ordre de ne pas laisser les migrants se réinstaller, sans d'autre précision quant aux moyens requis. Certains jeunes agents déplorent également le fait d'être employés dans des opérations de maintien de l'ordre, sans la formation nécessaire ni l'encadrement suffisant. Percevez-vous le déclin grandissant de « l'esprit de famille » au sein de la police, nourrissant le sentiment parmi les subordonnés, une fois dans la difficulté, de ne pas être soutenus par leur hiérarchie ?

Ensuite, l'alignement des peines encourues pour outrage à agents, qui ont été alignées sur celles en vigueur pour les magistrats, vous semble-t-il une bonne démarche ?

Malgré le souhait du législateur, l'injure et la rébellion ne sont que faiblement sanctionnés, faute, d'après certains témoignages que nous avons recueillis, du souhait de la hiérarchie d'entamer des procédures.

Que pensez-vous également de la généralisation des caméras-piétons à l'ensemble des agents de terrain?

Enfin, quel bilan tirez-vous de l'évolution du régime de la légitime défense des policiers apportée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Je vous remercie de consacrer votre temps à ces hommes et à ces femmes, qui exposent leur vie pour protéger les nôtres. Cette démarche les conforte, tant ils ont l'impression d'être bien souvent laissés à eux-mêmes. Je ne témoignerai qu'à l'aune de ma propre expérience au sein de mon cabinet.

Depuis 25 ans, j'ai pu constater que la remise en cause stratégique de l'action policière était systématique et relayée par des associations qui tentent désormais de tuer l'État et de remettre en cause l'exercice de la force par ses représentants. Un policier n'exerce pas la violence, mais ses fonctions de représentant de l'État. Certes, certains policiers peuvent être des délinquants, mais ceux-ci ne représentent qu'une infime partie des forces de l'ordre. Les gendarmes, qui ont interpellé Adama Traoré, ont été immédiatement mutés, officiellement pour des raisons de sécurité, mais surtout suite au déchaînement médiatique dont ils ont été les victimes. Nulle autorité publique, au plus haut niveau de l'État, n'intervient plus pour soutenir les forces de l'ordre, en rappelant que la force doit demeurer à la loi.

Les policiers ont aujourd'hui perdu leur motivation professionnelle. Leur traitement ne prend nullement en compte leur prise de risque, ne serait-ce qu'au gré d'interpellations légères, sans parler des interpellations violentes. L'atmosphère devient kafkaïenne et nombre de policiers, soucieux de préserver leur vie ou d'éviter les procédures, demandent leur mutation dans des services non exposés et ne souhaitent plus participer au maintien de l'ordre sur le terrain. Ceux que je reçois et qui sont entrés dans la police, avec une vraie motivation, ne souhaitent plus se mettre en danger. L'impunité du délinquant est réelle – les vols à mains armées n'étant, le plus souvent, réprimés qu'avec deux ans de prison avec sursis- et la réponse pénale est devenue une farce, faute de délivrer de réelles sanctions. Les policiers, en dehors des homicides et des viols qui sont généralement punis de peines conséquentes, ont désormais l'impression de travailler pour rien. Toute question à un prévenu ne peut être posée qu'au terme d'une quinzaine de procédures. Nous sommes arrivés à la limite du système et ne parvenons plus à assurer la sécurité.

Lorsqu'un gendarme comparait en correctionnelle, il est assisté d'un officier supérieur en tenue qui représente son arme, tandis que le policier demeure seul, à l'exception peut-être d'un officier de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) qui veille à ce qu'il soit condamné. Cette absence de soutien de la hiérarchie s'explique par la logique de castes qui prévaut dans la police ; les officiers étant pris entre les commissaires qui dirigent et les policiers qui font le travail au quotidien. Restaurer l'esprit de la police impliquerait ainsi d'abandonner certains privilèges.

À cet égard, la création d'une académie de police, avec six mois de formation commune à l'ensemble des personnels, permettrait de mettre fin à un tel esprit et de réaffirmer la cohésion des corps, nécessaire pour faire front face à la délinquance.

En outre, je suis favorable aux caméras, afin d'éviter les vidéos et de garantir des images policières. Ces caméras permettront également de contrôler la véracité des témoignages et les agissements des personnes face aux policiers et d'améliorer la déontologie, en prévenant les débordements de certains agents, rendus possibles par le défaut d'encadrement.

Le policier, qui se défend, ne veut jamais la violence, mais doit réagir avec les moyens dont il dispose face une situation violente. Les gens sous l'uniforme aujourd'hui sont faibles physiquement, techniquement et légalement. La formation continue des policiers devrait être plus importante et contribuer à façonner la perception de la police par la population.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La formation continue vous paraît être plus discutable encore que la formation initiale des policiers ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Je pense que leur formation continue est plus hasardeuse que leur formation initiale. Cependant, la formation est aussi une question de motivation personnelle. Il y a une forme de cercle vicieux qui s'amorce avec le souhait de ne pas intervenir et ainsi de ne pas s'y préparer, compte tenu des risques encourus et de l'impunité judiciaire.

Outre la création d'une académie de police, la restauration de l'effectivité de la sanction, impliquant une condamnation sévère et infamante, raviverait la motivation des policiers. Il est donc nécessaire de redéfinir le système pénal, lequel, faute de réforme, est voué à sa perte.

Mme Samia Ghali. – Je suis d'accord avec vous sur l'usage des caméras, qui permettraient de remédier aux vidéos des smartphones et protégeraient à la fois les policiers et les citoyens. Vous avez évoqué la différence de perception entre les gendarmes et les policiers. Je prendrai un exemple dans ma circonscription où des gendarmes ont été déployés dans des zones de sécurité prioritaire (ZSP). Ceux-ci ont été considérés par la population comme plus respectueux et investis d'une réelle autorité dont elle estimait dépourvue les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Comment expliquez-vous une telle différence de notoriété au sein de la population entre la police et la gendarmerie ?

M. Alain Marc. – Je souscris à votre idée d'une formation commune à l'ensemble des grades de la police. Dans les départements ruraux, nous constatons la relation de proximité que les officiers de gendarmerie entretiennent avec leurs hommes. Si l'on compare les brigades de gendarmerie aux commissariats, la différence est frappante. Cette implantation géographique, avec des petites unités et l'investissement humain des officiers supérieurs, dans les relations avec leurs subordonnés, n'illustrent-ils pas, en contrepoint, les problèmes que connaît, sur ce plan, la police ?

M. Laurent-Franck Liénard. – En gendarmerie, on trouve une adhésion à l'institution, qui n'hésite pas à faire bloc en cas de problème. Au lendemain de la mort de Denis Fraisse au barrage de Sivens, M. Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), est venu sous les feux médiatiques défendre ses hommes. Avez-vous jamais vu son homologue de la police nationale faire de même ? Le directeur général de la police nationale (DGPN) pense d'abord à sa carrière et non à ses hommes. Il est essentiel de changer de prisme et de contraindre l'administration policière à devenir une famille. Ainsi, le commissaire ne devrait pas être un chef d'entreprise, comme on le lui inculque à l'école

nationale supérieure de la police, mais un chef de famille ! Mais la police veut-elle se réformer de l'intérieur ?

Mme Brigitte Lherbier. – Universitaire pendant trente-cinq ans, j'ai dirigé l'institut d'études judiciaires qui préparait notamment au concours de commissaire de police. Je souscris totalement à vos propos : la formation met actuellement l'accent sur les sciences sociales et humaines, ainsi que sur la criminologie, et non sur le sport, pourtant capital lorsqu'on est sur le terrain ! Les candidates, qui préparent le concours d'avocat pénaliste, ont certes une soif de justice, mais elles ne sont pas préparées psychologiquement à s'insérer dans l'univers carcéral et à être confrontées à la délinquance. Lorsque nos anciens étudiants se retrouvent sur le terrain, ils sont démunis des repères nécessaires. À l'inverse, en gendarmerie, les officiers bénéficient d'une formation progressive qui les conduit aux postes de direction.

M. Laurent-Franck Liénard. – La perspective de devenir commissaire à 23 ans, sans expérience préalable dans la police, suscite une certaine incompréhension dans les autres pays.

Mme Brigitte Lherbier. – Les revirements de carrière, notamment des anciennes étudiantes, sont fréquents, du fait de la difficulté de l'environnement professionnel dans lequel elles sont plongées, à la suite de leurs études, sans y avoir été préparées !

M. Dominique de Legge. – Quelles sont les associations qui financent les avocats dans la perspective d'engager des procès contre les forces de l'ordre ? Quel bilan tirez-vous de la réforme de 2008 en vertu de laquelle la gendarmerie a été placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur ?

M. Laurent-Franck Liénard – Je n'ai pas de connaissance précise des réseaux de financement des avocats qui interviennent, pourtant de manière récurrente, sur cette question. Chaque affaire suscite la mobilisation d'associations ou de collectifs, comme « Urgence- notre-police-assassine ! », sans compter les regroupements ponctuels, comme celui créé par la sœur d'Adama Traoré, qui interviennent à l'encontre de la police et dénoncent son usage légitime de la force.

La réforme de 2008 n'a pas modifié l'esprit de la gendarmerie, dont les membres ont gardé le statut et la formation militaires. Le placement sous l'égide du ministre de l'intérieur de la gendarmerie est en cohérence avec son travail désormais de sécurité intérieure. À l'inverse, la formation militaire manque cruellement à nos policiers qui ne bénéficient plus du service militaire pour acquérir une première formation. C'est pourquoi, une académie de police commune, impliquant la formation d'un esprit de groupe dans des activités éprouvantes pour l'ensemble des cadres, pourrait pallier ce manque.

M. Henri Leroy. – Vous êtes un avocat reconnu dans la police ou la gendarmerie. La réforme de 2008 a été très bien gérée par mon camarade de promotion, M. Denis Favier, qui a su assurer la pérennisation du statut militaire. Cette démarche a permis de renforcer l'âme des gendarmes.

M. Laurent-Franck Liénard. – Depuis 25 ans, les policiers que je reçois m'avouent être très maltraités par l'institution judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La garde à vue des personnes issues des forces de l'ordre pourrait-elle être modifiée, de manière moins pénible, tout assurant la recherche de la vérité ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Aujourd'hui, la garde-à-vue a évolué et n'est plus systématique pour l'inspection générale de la police nationale (IGPN), fût-ce même pour des affaires d'ouverture du feu où prime désormais l'organisation d'auditions libres. En revanche, l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) a tendance à mettre en garde à vue de manière systématique les gendarmes, qui doivent alors dormir en cellule. Je ne suis pas favorable au placement en garde à vue des gendarmes.

M. Henri Leroy. – En principe, ces gendarmes sont aux arrêts de rigueur et doivent, par conséquent, demeurer en cellule.

M. Laurent-Franck Liénard. – Ils font plutôt, dans ce cas, l'objet d'une mesure d'administration judiciaire.

M. Jean Sol. – Comment, selon vous, modifier la réponse pénale pour améliorer la motivation des policiers ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Le travail de police est au service de la chaîne pénale. Aujourd'hui, l'infraction pénale n'est pas réprimée : tout délinquant primaire est frappé d'une peine en sursis. Or, la systématisation du sursis est de nature à dénaturer la peine qui n'est plus pénible ni certaine. En outre, les délais de traitement, qui peuvent aller jusqu'à douze ans après les faits, frappent de caducité la peine en elle-même. L'ensemble du processus pénal s'avère tragiquement risible. Je ne compte plus le nombre de gens qui sont déférés au tribunal avec plus d'une vingtaine de mentions sur leur casier judiciaire. Les travaux d'intérêt général sont aussi illogiques dans leur approche : la signature de l'éducateur est accordée dès le premier jour de présence, au motif irréaliste de la nécessaire volonté de la personne condamnée à effectuer ces travaux. Peine perdue ! Aucun moyen de contrainte et d'efficacité pénale ne s'exerce sur le délinquant qui est désormais le surprotégé de la société française.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – La délinquance a changé en France depuis l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante qu'il conviendrait de modifier !

M. Laurent-Franck Liénard. – Je vois des mineurs délinquants aux assises qui peuvent parfois être accusés d'homicide sur les représentants de l'ordre et auxquels on demande un projet éducatif sérieux ! La planète justice est devenue insensée ; le problème n'est pas que de moyens, mais aussi de prisme idéologique et de volonté. L'autorité du juge aux États-Unis contraste fortement avec celle de son homologue français ! Sans être réactionnaire, je pense cependant qu'il faut réagir.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je nuancerai vos propos en faveur du service militaire. En 1986, une étude, conduite par mon groupe de l'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), a démontré qu'un appelé, débutant son service national avec un esprit de défense, le perdait nécessairement à l'issue de son incorporation de douze mois ; l'armée, qui se professionnalisait, ayant d'autres priorités que d'assurer sa formation militaire.

Je reviendrai sur les propos de ma collègue des Bouches-du-Rhône. La différence du rapport de la gendarmerie et de la police avec la population s'explique notamment par la différence de respect et de présentation, lors des opérations de contrôle.

En outre, j'ai visité l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or qui se trouve sur ma circonscription et je vous accorde que la formation, qui y est dispensée, ne suscite aucun esprit de corps au sein de la police. Comment peut-on former des personnes, avec des niveaux différents et destinées à des fonctions différentes, de manière à assurer un esprit de solidarité une fois en poste au sein des commissariats ? Comme élu, j'ai travaillé avec des officiers de gendarmerie issus du rang. Les opportunités de promotion interne, qui renforcent les liens entre les différents niveaux de commandement, ne me semblent guère exister dans la Police nationale.

M. Laurent-Franck Liénard. – Il m'est arrivé d'accompagner des policiers en service et de leur dire qu'ils portaient le déshonneur sur la police nationale, car ils ne respectaient pas leur code de déontologie, rudoyaient et tutoyaient leurs interlocuteurs. La police doit demeurer au service de tous les citoyens, mais malheureusement les modalités de l'intervention de certains de ses membres peuvent être attentatoires à ce principe même.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers municipaux sont-ils bien formés, ne serait-ce qu'au vouvoiement ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Il faut un encadrement compétent et motivé, au plus près des hommes. L'officier, qui devrait l'assurer sur le terrain, est devenu l'esclave de la logique comptable, dont l'effet est dévastateur. Plus la situation est difficile, plus elle est gérée par des jeunes. Dans certains quartiers, les policiers qui n'ont que deux ans d'expérience, sont déjà considérés comme aguerris !

M. Jordi Ginesta. – Qui contrôle, en théorie, le temps de travail des magistrats dans les tribunaux ?

M. Laurent-Franck Liénard. – On ne peut distinguer entre les magistrats qui travaillent, souvent trop d'ailleurs, et ceux qui ne font rien. Je plaide trop souvent devant des magistrats n'ayant aucune connaissance de leurs dossiers. La justice est totalement déshumanisée et tend à broyer les policiers qui sont devant elles. D'ailleurs, désarmer et placer un policier sous contrôle judiciaire provoque des tragédies personnelles.

M. Philippe Dominati. – Les citoyens, selon qu'ils se trouvent en milieu rural ou urbain, sont manifestement face à deux forces différentes pour assurer leur sécurité. La réforme de 2008, qui visait initialement à élaborer un système parfait entre police et gendarmerie, n'a-t-elle finalement induit qu'un déséquilibre ? Il semble que la gendarmerie parvienne à assumer, mieux que la police, sa mission de sécurité. En définitive, ces deux forces sont-elles confrontées aux mêmes difficultés ou l'une prédomine-t-elle manifestement sur l'autre ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Les facteurs d'efficacité de ces deux forces sont distincts. Mon propos se plaçait sur le terrain institutionnel : l'institution police est écartelée entre ses différents corps.

M. Philippe Dominati. – Certes, mais les policiers peuvent se syndiquer !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les syndicats n’ont pas su traduire le malaise des policiers.

M. Laurent-Franck Liénard. – L’égalité du citoyen face à la réponse policière, selon qu’il se trouve en zone gendarmerie ou police, n’est pas respectée. La police intervient plus rapidement que la gendarmerie du fait des différences d’extension géographique des zones et des moyens déployés.

Mon propos n’était pas de dire qu’une force marche mieux que l’autre. Néanmoins, la gendarmerie est une vraie institution, tandis que l’esprit de famille a disparu de la police, ce qu’illustre, du reste, la différence des taux de suicide entre les policiers et les gendarmes.

Enfin, le nouvel article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, qui précise le nouveau régime d’usage des armes conjoint aux policiers et aux gendarmes, est une bombe à retardement. En effet, cette disposition législative réduit drastiquement la capacité des gendarmes et des policiers à utiliser leurs armes. Les deux critères d’absolue nécessité et de stricte proportionnalité ne sont pas, pour le moment, définis par le droit et la jurisprudence devrait mettre dix ans à pallier cette absence !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation est plus optimiste que vous sur ce point.

M. Laurent-Franck Liénard. – Je reste, pour ma part, extrêmement pessimiste, puisque ce vide juridique laisse le juge seul décideur en la matière.

M. Michel Boutant, président. – Maître, je vous remercie de votre intervention et de vos réponses à nos questions.

Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie appliquée au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), à New-York et à Shanghai

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, nous allons à présent entendre M. Alain Bauer, qui est notamment ancien président du Conseil national des activités privées de sécurité et professeur de Criminologie au Conservatoire National des Arts et Métiers depuis 2009. Il enseigne également à New York et à Shanghai.

M. Bauer, votre longue expérience dans le domaine de la criminologie et de la sécurité vous permet d’abord sans doute de nous livrer une appréciation globale sur l’état des forces de sécurité intérieure dans notre pays : pensez-vous que l’on doive véritablement parler d’une crise globale, qui se traduirait notamment par une souffrance psychologique anormale au sein de la police ou de la gendarmerie, ou bien y-a-t-il seulement un ensemble de problèmes et de difficultés ponctuels qui doivent être traités ?

Par ailleurs, vous pourriez sans doute nous éclairer un aspect plus précis. En tant qu’ancien président du conseil d’orientation de l’Observatoire national de la délinquance, vous avez réfléchi à la question des statistiques de la délinquance, des faits constatés par les forces de sécurité, police et gendarmerie nationale, ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs qui sont fixées à celles-ci par leur hiérarchie et, au-delà, par le politique. Dans ce contexte, quelle est votre analyse sur ce que l’on appelle la « politique du chiffre », qui est

toujours dénoncée actuellement, par ses excès supposés, comme l'une des causes profondes du mal-être policier ? Quelles seraient les mesures à prendre dans ce domaine pour améliorer la situation tout en maintenant l'exigence de « redevabilité » du service public de la sécurité ?

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alain Bauer prête serment.

Je passe à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre objectif est d'identifier les causes multifactorielles du malaise des policiers et gendarmes et d'aboutir à des préconisations concrètes.

L'on observe des divorces multiples, qui sont mal vécus par les policiers : entre les policiers et leur hiérarchie ; entre les policiers et les politiques, les premiers ne se sentant pas aussi soutenus par leurs ministres successifs qu'ils l'auraient souhaité ; entre la police et la justice, avec une défiance réciproque, les policiers ayant le sentiment de prendre des risques inutiles en l'absence de réponse pénale et passant environ un tiers de leur temps seulement en opération, les deux autres tiers étant consacrés à des tâches administratives ; enfin, entre les policiers et une fraction minoritaire de la population, plus large cependant que les seuls délinquants.

Ces divorces sont mis en exergue alors même que l'on n'a jamais autant parlé de « coproduction de sécurité ». Les policiers eux-mêmes, d'abord réticents face à la montée en puissance de la sécurité privée et des polices municipales, en sont aujourd'hui demandeurs, pour se décharger des tâches indues. Vos analyses confirment-elles le sentiment que nous avons et quelles préconisations en retirez-vous ?

M. Alain Bauer. – Les policiers et les gendarmes – dans une proportion pour l'instant moindre – connaissent au moins trois crises.

La première est une crise d'identité. Ils sont nés dans l'idée, en partie inexacte, qu'ils étaient un élément constitutif de la création de la République, qu'ils étaient respectés par nature et que leurs instructions étaient mécaniquement suivies. Sous l'effet des téléfilms américains, les policiers ont aussi eu le sentiment qu'il y aurait un respect inné de leur fonction. Or tout ceci ne se vérifie plus : les outrages, les insultes, les refus d'obtempérer qui conduisent parfois à des accidents, les agressions le montrent. Ce qui leur avait été présenté comme la nature de la fonction ne correspond plus à la réalité, y compris dans les yeux de leur entourage, de leurs enfants.

La seconde est une crise d'utilité. Les forces de sécurité se considéraient comme un outil de présence, de visibilité, de proximité, de maintien de l'ordre, d'intervention, de renseignement, mais leur capacité, leur compétence et leurs qualités sont contestées pour chacune de ces fonctions. L'absence totale de méthodologie, de mode d'emploi et de

réflexion sur la nature de la fonction policière suscite aujourd'hui de profondes critiques. Le renseignement policier a été mis en cause après les événements terroristes de 2015. Le maintien de l'ordre connaît des difficultés de réorganisation considérables qui n'ont pas été réglées depuis l'affaire « Malik Oussekin », les émeutes de 2005, les « Black Blocks », les ZAD, etc. On se lamente à chaque fois du manque de retour d'expérience et de l'absence de prise en compte des propositions des opérateurs de terrain par une organisation très centralisatrice, ce qui a un effet désastreux sur la pratique de terrain.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que pensez-vous de la police de sécurité du quotidien (PSQ) ?

M. Alain Bauer. – La méthode clinique que j'emploie habituellement – diagnostic, pronostic, thérapeutique – n'est pas applicable pour l'instant à la PSQ : il n'est pas encore possible d'établir un diagnostic. J'ai relevé une phrase dans le discours de M. Gérard Collomb : le ministre a annoncé que l'on ne ferait dorénavant plus de « prêt-à-porter », mais du « sur-mesure ». Cela fait vingt ans environ que les opérateurs, qui considèrent que la pratique de la police doit être décentralisée, et non seulement déconcentrée, attendaient qu'un ministre de l'intérieur aille jusqu'au bout de cette logique. M. Collomb, de manière surprenante, a en outre employé le mot de « révolution », ce qui est de bon augure. Cependant, le diable est dans les détails et dans la réalisation pratique : la police de proximité de M. Lionel Jospin était sur le papier très bonne, mais elle a profondément pâti de la précipitation et de la confusion qui ont entouré sa mise en place.

L'idée de la PSQ ne pose aucun problème en tant que telle. Il faut en effet réviser profondément l'organigramme policier et régler le divorce interne entre les policiers et la haute fonction policière, qui est essentiellement préfectorale.

J'en reviens à la troisième crise, qui est celle de l'efficacité. Ce qui est en cause ici, c'est la relation avec la partie pénale et judiciaire. Les policiers ont le sentiment de passer leur temps à interpellier des personnes qui sont libérées avant même la fin de la procédure, et de faire l'objet de moqueries et d'humiliations en raison de l'absence de chaîne pénale cohérente.

Tous ces éléments sont réels, mais la situation qui en résulte n'est pas complètement inédite dans l'histoire de la police, qui a notamment subi une trentaine de réformes au cours des trente dernières années et connu des crises multiples, dont l'une des plus importantes s'est produite sous M. Georges Clemenceau et s'est traduite par une réorganisation territoriale, une réforme de la formation, une modernisation des équipements, la création des brigades dites « du Tigre », etc.

Le vrai problème réside dans la modification très importante des modalités de confrontation de terrain. Auparavant, les policiers ou les gendarmes étaient la cible de violences lorsqu'ils intervenaient de manière impromptue, au milieu d'une situation où leur présence était perturbatrice : il y avait alors confrontation parce que deux « bandes » – aux yeux des délinquants, les forces de l'ordre constituaient elles aussi une bande – essayaient de contrôler le même territoire. Il s'agissait alors d'une réaction face à une surprise. Depuis une vingtaine d'années, il y a une augmentation de plus en plus importante des guet-apens, qui concerne plus largement les personnels en tenue (postiers, pompiers, agents ERDF, personnels de santé, etc.) : c'est un problème de contrôle de l'espace territorial, dans lequel toute intrusion d'agents – quelle que soit la mission dont ils sont chargés – n'est pas supportée. La problématique n'est plus policière, mais concerne l'ensemble des services

publics. La donne est nouvelle : l'on est mis en cause dans sa propre identité, alors même que l'on n'est pas générateur d'un élément qui justifiait jusqu'à présent la confrontation due à la surprise.

Le deuxième phénomène nouveau est celui de l'assassinat du policier et de sa femme, sous les yeux de leur enfant, à leur domicile de Magnanville. Cet épisode conduit à penser que les policiers sont passés du statut d'un intervenant éventuellement violenté à celui d'une cible directe dans un espace non professionnel. Il n'existe donc plus de lieu sûr, de sanctuaire ; le risque est permanent, même dans la vie courante. Ce traumatisme est mille fois plus important que tous les facteurs déjà évoqués, c'est un élément de perturbation maximale. Il a tout bouleversé, y compris l'organisation traditionnelle de la représentation et de la défense des intérêts des policiers – la commission d'enquête d'ailleurs en a tenu compte, puisqu'elle a reçu récemment une organisation non syndicale représentative du mouvement de colère des policiers, ce qui constitue une première me semble-t-il.

Enfin, il y a une forte demande de la police, exprimée par les syndicats de policiers eux-mêmes auprès du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), en faveur d'une nouvelle répartition des tâches. Je précise que le CNAPS en a fixé les lignes rouges : pas de milice privée sur la voie publique, pas de transfert de garde des détenus par des opérateurs privés, pas de privatisation de l'espace public. Paradoxalement, le CNAPS et les syndicats de policiers sont d'accord sur l'existence de lignes rouges, plus que ne l'est l'administration du ministère de l'intérieur, quel que soit le ministre : la place Beauvau est favorable à une sous-traitance généralisée au secteur privé. Dans les faits, il n'y a pas de coproduction de sécurité, puisque l'État décide par exemple unilatéralement de se retirer des contrôles et palpations à l'entrée des aéroports, des ports maritimes, des stades, de la protection des transporteurs de fonds... Il y a seulement un dialogue, une amélioration de la régulation, un progrès dans le contrôle, mais pas encore de coproduction au sens où le secteur privé lui-même la souhaiterait.

En conclusion, non, la situation de crise à l'intérieur de la police n'est pas inédite mais, oui, son ampleur l'est, à cause de l'affaire de Magnanville.

M. Philippe Dominati. – Je suis intéressé par la dualité entre les deux forces de sécurité : d'un côté, la police, dans les zones de forte criminalité, de l'autre, la gendarmerie, qui a une image d'efficacité, d'organisation bien hiérarchisée et de bon contact avec la population. Aux yeux du citoyen, il y a dualité.

La crise et son ampleur sont-elles les mêmes dans la police et dans la gendarmerie ? Le processus d'intégration et de définition d'un nouvel équilibre au ministère de l'intérieur, entamé en 2008, fonctionne-t-il bien ?

Mme Nathalie Delattre. – Samedi dernier, j'ai assisté aux obsèques du gendarme décédé en service à Salle, dans le département de la Gironde dont je suis sénatrice. À un moment donné, le général Michel a reçu le parquet dans une salle séparée, avec la famille, parce qu'il y avait une incompréhension totale de la qualification des faits. Ceci illustre les tensions qui existent avec le système pénal et qui sont l'une des clefs du ras-le-bol.

M. Jordi Ginesta. – Nous avons précédemment entendu des psychologues sur la question du suicide chez les policiers français. Qu'en était-il par le passé et quelle est la situation ailleurs, par exemple aux États-Unis ou en Espagne ?

Mme Samia Ghali. – Le malaise des policiers est-il seulement dans la relation avec la population ou aussi au sein même de la police, entre les agents et une hiérarchie que l'on dit parfois « déconnectée » du terrain ?

J'aimerais aussi que vous approfondissiez le terme de « crise ». Je remarque que la délinquance est de plus en plus jeune et de plus en plus violente ; il n'y a plus de notion de bien ni de mal, ni même de peur de tuer ou de se faire tuer. Ceci n'est-il pas une source d'angoisse permanente pour la police ?

Enfin, j'ai connu des commissariats de police de proximité ; les délinquants respectaient les policiers lorsqu'ils se faisaient arrêter et les policiers étaient en capacité de venir dialoguer avec la population. Aujourd'hui, cela n'est plus possible : les commissariats sont parfois situés à des kilomètres. J'applaudis des deux mains la création de la police de sécurité du quotidien, qui est une police de proximité, mais je crains qu'elle ne soit pas en mesure de résoudre les problèmes parce qu'elle sera confrontée à des sujets très lourds.

M. Philippe Dallier. – Que vous semble-t-il le plus urgent de faire ? Que l'État doit-il faire pour redonner confiance aux forces de sécurité intérieure ?

M. Alain Bauer. – Concernant la première question sur la dualité, il y a des tâches que la gendarmerie fait et que la police ne peut pas faire. La gendarmerie conduit des opérations extérieures, c'est quelque chose de très important et ça ne peut pas être fait par des policiers. Il n'est pas possible d'envoyer des officiers de police judiciaire non militaires pour conduire des opérations extérieures. Ni l'organisation des Nations unies, ni les conventions internationales, ni l'Europe ne le permettent. Les opérations de sécurisation, de stabilisation ou de « pacification » consacrent donc la primauté militaire. Je fais partie de ces gens qui aiment tant la police qu'il m'en faut plusieurs catégories. C'est dans l'intérêt des opérations judiciaires, pour permettre la qualité de l'enquête et afin de garantir l'indépendance des procédures que les magistrats disposent de plusieurs outils d'enquête. Étant un ferme partisan de l'indépendance, à tout point de vue, du dispositif judiciaire, y compris du parquet, je suis très favorable au maintien de plusieurs forces de police. Ce n'est pas un sujet de compétition, c'est un sujet d'organisation.

En revanche, il y a des mutualisations indispensables. Cela a été le cas avec le remarquable succès de la direction de la coopération internationale, c'est le cas avec l'outil informatique qui s'est beaucoup amélioré. Il y a encore beaucoup de travail à faire pour éviter les doublons, dans la police scientifique notamment. Le fait que la police a des hélicoptères mais utilise parfois ceux de la gendarmerie peut sembler étonnant mais l'idée de mutualiser certains moyens est une bonne idée. Du point de vue de la présence et de la compétence il y a un vrai sujet.

Il y a un élément qui est sous-estimé, c'est la rurbanisation. L'espace rurbain, celui où la population progresse le plus, est sous le contrôle de la gendarmerie. Cette population nouvelle vient de l'espace urbain, avec la culture de l'espace urbain. Ce n'est pas simple pour les gendarmes de passer de la police du « voleur de poules » à la police du dealer de shit, c'est un autre *process* à appréhender. La non prise en compte, en France, des territoires de la criminalité est un drame de notre système. La France est un des rares pays où l'on fonctionne sur une logique d'effectifs avant de poser la question des territoires. C'est très étonnant. Dans tous les autres pays, on adapte les effectifs aux territoires de la criminalité. En France, on fait l'inverse. Certains départements, où il y a peu de population et une criminalité faible, devraient être entièrement gérés, y compris dans les villes, qui sont de petite taille, de

la même manière : il faudrait y uniformiser les opérations de police. Il faut ensuite évaluer les menaces et en déduire quelles sont les missions de la police dans le territoire concerné. Alors seulement on devrait se poser la question des moyens à la fin. Or on procède autrement et il y a un morcellement et un enchevêtrement des zones d'intervention : un peu moins de 36 000 communes, 400 circonscriptions de sécurité publique, 3 000 brigades de gendarmerie, quelques centaines de communautés de brigade. Aucun de ces découpages n'est établi en cohérence avec les autres, sauf peut-être un jour le grand Paris...

M. Philippe Dallier. – Je n'en rêve même plus !

M. Alain Bauer. – C'était un instant d'humour... Le problème n'est en tout cas ni la dualité, ni la diversité des polices, ou la concurrence avec les polices municipales. La problématique c'est la cohérence territoriale au regard de trois critères, pris dans cet ordre : menaces, missions et effectifs. Tant qu'on ne fera pas cela, on n'améliorera pas la situation.

Concernant la politique pénale, le principal problème est qu'il n'y a pas de conférence de politique pénale. Les magistrats passent leur temps à expliquer que les policiers sont des fascistes et les policiers à dire que les magistrats sont laxistes, et cela publiquement pour être certains qu'ils seront entendus. Que ce soit l'USM, le SM, ou le SCSI et les autres syndicats de policiers, tous sont passés maîtres dans l'art des communiqués de presse, des tracts ou des déclarations insultant ceux qui devraient être leurs partenaires dans la conduite des affaires de sécurité publique. On a une tentative, historique, de conférence de consensus. Mais une conférence de consensus, c'est fait pour que des gens qui ne sont pas d'accord au départ le soient à l'arrivée. Le précédent ministre de la justice avait considéré qu'une conférence de consensus consistait à convoquer des gens d'accord entre eux pour qu'ils affichent cet accord. Cela n'a pas fait avancer grand-chose. Il y a un véritable enjeu à organiser une conférence de politique pénale digne de ce nom, en particulier sur des sujets comme la justice des mineurs ou les stupéfiants. Sur le sort à réserver à la consommation de cannabis, le Parlement, pour une fois, a pris sa part en assumant sa mission d'information, mais on souffre de la tenue d'une conférence de consensus sur ces sujets. Vous seriez surpris de constater, alors qu'on peut imaginer l'inverse pour des raisons idéologiques, voire théologiques, à quel point les policiers sont très favorables et les juges très défavorables à la contraventionnalisation de la consommation de cannabis.

S'agissant de la question très importante des suicides, il faut en premier lieu préciser qu'il y a beaucoup plus de morts par suicide chez les policiers, ou de manière générale dans les forces de sécurité, aux États-Unis qu'en France. Il y a une peur des policiers, et d'ailleurs c'est en partie justifié puisque 1000 personnes tous les ans sont abattus par des policiers en service aux États-Unis. En parallèle, une centaine de policiers meurt chaque année en exercice. C'est considérable. En comparaison, les chiffres en France sont très bas. Il y a en revanche un nombre trop importants de suicides de policiers en France. Le problème est que l'on devrait rapporter le nombre de suicides à d'autres critères qu'il faut croiser. Un taux de suicide doit être ramené à des facteurs par catégorie de population. On ne peut comparer ces chiffres sur le taux de suicide qu'au regard de l'âge. Le taux de suicide des policiers est effectivement plus élevé que la population du même âge, mais pas autant qu'on le dit parfois, ce qui n'enlève rien au drame qu'est le suicide des policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est tout de même deux fois la moyenne nationale !

M. Alain Bauer. – Je ne sais pas ce qu'est la moyenne nationale. La moyenne nationale dans son ensemble ? Par rapport à la population du même âge ? C'est un peu comme pour le débat des contrôles au faciès. J'ai été auditionné à New-York sur ce sujet : à juste titre on nous a opposé des statistiques qui montrent qu'effectivement, par rapport à l'ensemble de la population, les jeunes afro-américains et les jeunes hispaniques sont surreprésentés dans les personnes contrôlées. Mais dans la population de moins de trente ans, par ailleurs statistiquement davantage susceptible d'avoir une arme aux États-Unis, cette surreprésentation est divisée par deux. La démographie est un élément à prendre en compte, ce qui en France est une véritable difficulté : la mise en place de l'institut national d'études démographiques a été aussi difficile que la reconnaissance de la criminologie. C'est dire à quel point ce pays aime savoir ce dont il parle. Je pense donc qu'il y a une surreprésentation des suicides chez les policiers, mais à mon avis beaucoup moins importante que ce chiffre souvent avancé du double d'une moyenne nationale dont on ne mesure pas bien ce qu'elle recouvre, eu égard au témoin de population pouvant se suicider. C'est exactement la même situation qu'à la Poste ou chez France Telecom : la visibilité globale des suicides est élevée mais la réalité statistique est plus mesurée. Concernant les facteurs du suicide, certes les conditions d'exercice du service ont un impact, mais il est difficile de mesurer la part des autres facteurs, en particulier personnels.

Lorsque c'est en lien avec l'activité professionnelle, indéniablement on identifie un coupable qui a fait l'objet d'une autre question qui m'a été posée : la politique du chiffre, à laquelle on doit mettre un terme. La politique du chiffre n'est pas une invention du ministère de l'intérieur, c'est une création du ministère du budget : le fait d'être redevable des comptes publics figure dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Le ministère du budget a parfaitement compris qu'on ne peut pas donner de l'argent sans dire à quoi il sert. La comptabilité, c'est aussi une responsabilité. Mais il existe deux types de politiques du chiffre. Il y a la politique du résultat, c'est-à-dire une évaluation de la qualité de l'action publique. Cela implique une évaluation fine et sur mesure. Et il y a la politique du chiffre, purement quantitative. Le ministère de l'intérieur a choisi la facilité, avec cette approche comptable très facile à traduire dans des circulaires. Le ministère a été aidé en cela par tous ses partenaires qui se satisfont tous de données immédiatement compréhensibles et purement comptables : combien d'homicides, combien de mis en cause, combien de personnes interpellées ou gardées à vue, combien de fumeurs de haschich, combien de contraventions, etc.

L'outil statistique choisi est confortable et se marie bien avec les technologies : un smartphone permet de savoir ce que l'agent faisait, de le géolocaliser et de voir quel type d'actes il contrôlait.

M. François Grosdidier, rapporteur. – A-t-on parfois une approche plus qualitative ?

M. Alain Bauer. – On pourrait très bien avoir une approche qualitative mais ce n'est absolument pas le cas. La police de New-York par exemple a fait le choix d'avoir cette approche qualitative. Mais c'est un choix...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a des études qui montrent ça ?

M. Alain Bauer. – Oui, ce n'est pas très difficile à trouver. Le collège de justice criminelle de New-York par exemple a fait plusieurs études sur l'organisation de la police américaine. Cela permet de comparer les polices de New-York et Chicago. Je rappelle que New-York a atteint le plus bas taux de criminalité de son histoire. Ce n'est certes pas le cas

sur tous les facteurs étudiés, mais le nombre d'homicides ou d'usages d'armes à feu par exemple est historiquement bas. Cela montre bien qu'aucune situation n'est systématiquement vouée à la catastrophe. Ces évolutions sont le résultat de politiques locales volontaristes dont on ferait bien de s'inspirer.

Mme Ghali, j'arrive à votre question. Le problème n'est pas la police de proximité, c'est la proximité de la police. Pour simplement ouvrir un commissariat, il faut trente emplois, et encore, ce nombre ne permet pas de mettre un seul policier sur le terrain, c'est juste ce qu'il faut pour qu'il y ait de la lumière. Ce sont des moyens considérables, il faut donc revoir la territorialisation. Si l'on regarde dans votre ville, à Marseille, la « mère de toutes les cités » : la *busserine*. C'est là qu'on a inventé la criminalité moderne, on y a fait bien mieux encore qu'Al Capone. C'est un « modèle » d'économie libérale avancée : intégration verticale, intégration horizontale, investissements dans la « recherche et développement », etc. Seule la gestion de la concurrence est plus définitive que dans le petit commerce traditionnel. Et pourtant on a résolu ces problèmes à un moment. Il y avait par exemple bien plus d'homicides en lien avec la criminalité et le trafic de drogue il y a quarante ans à Marseille qu'on en compte aujourd'hui. La criminalité y a considérablement chuté. Certes, la situation est très particulière : il y a eu une crise de succession et une crise de sécession. La disparition de Jean-Jérôme Colonna a été un drame dans l'organisation du crime marseillais. Ce n'est pas une situation liée à la police, mais ce sont des questions internes au crime organisé. L'arrivée de Farid Berrahma a tout changé : on est passé à la décentralisation et à l'ubérisation du crime. Le rapport du producteur au consommateur de Haschich a beaucoup évolué. Cette situation est purement locale, la police ne peut donc fonctionner efficacement que si elle connaît ces sujets locaux. C'est pour cela qu'elle doit être « à » proximité, mais pas « de » proximité. L'important n'est pas de faire la ronde, mais de connaître le fonctionnement de ce supermarché de la drogue... La question du Haschich doit être envisagée sous l'angle économique. Le procès de la tour K a montré la grande diversité des acteurs impliqués : la mule, le guetteur, le livreur, ils sont tous impliqués dans ce trafic pour des raisons d'argent. Parfois, c'est pour simplement payer son permis. Il faut bien avoir conscience que ce sont des motivations économiques du quotidien qui entraînent une bonne partie des acteurs dans ce trafic. Maintenant, c'est même inclus pour partie dans le PIB. Le traitement de tout cela passe par une approche transversale : je crois beaucoup en la complémentarité de la criminologie, de l'expertise, de l'action sociale, de la police, de l'action éducative, etc. Il faut donc du « sur mesure » dans la définition du territoire pour identifier quels sont les risques et les moyens à mettre en œuvre.

Mme Samia Ghali. – Cette situation n'est plus spécifique à Marseille, on trouve ces pratiques aussi dans les banlieues parisienne ou lyonnaise.

M. Alain Bauer. – Cela fait longtemps que ces pratiques se sont répandues ailleurs qu'à Marseille... On peut citer Toulouse aussi, dont l'évolution est inquiétante.

M. Jean Sol. – Qu'en est-il de l'efficacité de la structure originale de la Préfecture à Marseille ? Cette organisation spécifique de la police à Marseille constitue-t-elle l'outil adapté ?

M. Alain Bauer. – Il y a eu d'excellents préfets de Police à Marseille, en revanche je cherche toujours à comprendre à quoi sert la préfecture de police en tant que structure. Pour avoir suivi les conditions dans lesquelles le décret instaurant la préfecture de police de Marseille a été adopté, je peux affirmer que cette création a considérablement

amoindri les autres structures. Cette création a donc entraîné davantage de problèmes qu'elle n'en résout.

La dernière question qui m'a été posée : que faire ? Je citerai ma rencontre, à l'invitation d'un syndicat de policiers, avec une cinquantaine de bacqueux dont, je dois l'avouer, je ne disais pas du bien. J'ai eu droit à un accueil rugueux, mais par des gens qui avaient été sermonnés. Au bout de dix minutes, on a commencé à avoir un débat de qualité. Ils ont commencé à aborder intelligemment ce qui pourrait être amélioré dans leur métier. Ils ont mis en avant trois éléments. D'abord, la BAC engendre le plus haut niveau d'ennui imaginable pour un policier : il ne se passe rien. Les bacqueux m'ont expliqué qu'ils meublent leur ennui par le seul outil dont ils disposent pour justifier leur activité : les contrôles d'identité. Ils n'avaient aucun doute sur le manque d'intérêt de la pratique, en revanche cela leur permet de montrer qui contrôle le territoire. Ils ont commencé à échanger sur ce qu'ils pourraient faire d'utile à la place. Mais les propositions que j'ai entendues ne s'inscrivent pas dans la politique du chiffre. En particulier, ce qu'on ne fait jamais dans la police, dresser un retour d'expériences. Cela s'explique très bien : nous avons une des rares polices au monde qui n'est pas dirigée par des policiers. Mais il y a un travail à faire là-dessus, en sollicitant plus les policiers de terrain, qui ont à la fois la connaissance et la compétence, dans la définition des stratégies policières. Cette expérience n'est qu'un exemple mais j'ai beaucoup plus appris en trois heures avec des bacqueux qu'en dix ans d'échanges avec l'école nationale supérieure de police.

Ce serait par exemple très intéressant de voir ce que les policiers proposent au sujet de la police de proximité. La police communautaire a été « exécutée » par l'étude de Kansas city qui démontre que la police communautaire n'a aucun impact sur la sécurité, elle n'a d'effet que sur la confiance du public. Elle n'est donc pas inutile, mais simplement pas faite pour ce que l'on nous vend. Il y a donc besoin d'une police de présence et d'une police d'intervention. Ce n'est pas l'une ou l'autre, elles sont complémentaires mais il faut adapter ces choix aux territoires et à des moments précis. Jusqu'à récemment, l'outil de comptabilisation des plaintes prenait en compte le lieu de dépôt des plaintes et non pas le lieu de l'infraction dénoncée. Il faut bien voir d'où on part, mais les policiers, comme les gendarmes, ont les capacités et le support administratif indispensables.

M. Jean Sol. – Vous avez évoqué le sujet des guet-apens. Les policiers sont devenus des cibles directes dans un cadre non professionnel. Je suis sensible au triptyque que vous évoquez : diagnostic, pronostic, thérapeutique. Que préconisez-vous en matière de thérapeutique ?

M. Alain Bauer. – Concernant les guets-apens dans le cadre professionnel, la solution passe par un démantèlement des structures criminelles organisées. Cela implique un changement de mentalités : les opérateurs criminels ne sont pas des victimes de notre société. Il y a une grande diversité de délinquants. 65 % ne recommenceront jamais, 30 % vont recommencer et une partie des 5 % restants sont le noyau dur. Ces derniers sont surproducteurs d'activité criminelle : 30 à 70 % de l'activité criminelle gérée par les policiers est concentrée sur moins de 5 % de la population. Recentrer l'activité contre ce noyau dur est indispensable. Il faut par exemple casser les pratiques dont on parlait tout à l'heure de contrôle d'un territoire par des petits délinquants, avec tous les outils que le code pénal offre, au besoin l'enfermement ou l'éloignement. Mais pour pérenniser cela, la réponse n'est pas exclusivement policière : le social, l'éducatif, les parents ont un rôle aussi important que les forces de police. Beaucoup des parents de criminels sont les otages, et non pas les complices, de leurs enfants. Il faut se méfier des généralisations hâtives : les causes de ce type de délits

sont à rechercher du côté de la démographie et non pas de l'origine socio-culturelle ou ethnique. Ce noyau dur concerne un nombre restreint de personnes, parfaitement identifiées par ailleurs, contre lesquelles on a tout intérêt à concentrer nos efforts. Ce ne sont pas des actions « coup de poing », ce sont des actions d'enracinement pour permettre le retour de la République dans les espaces, je n'emploie volontairement pas le mot : « quartiers », d'où elle est partie. Il ne faut pas prendre les policiers pour des incultes, il faut réorienter cette énergie dont ils disposent. Trop longtemps, on n'a pas montré suffisamment les limites. Plus on attend, plus ce sera douloureux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous sommes preneurs de toute proposition dans le prolongement de cette audition.

On a d'ores et déjà identifié plusieurs pistes : en premier lieu, ce malaise entre la hiérarchie et la base doit être atténué. La police de sécurité du quotidien apportera peut-être des réponses puisqu'elle vise une meilleure territorialisation de l'action policière, qui constitue un autre problème que l'on a identifié. L'autonomie des cadres intermédiaires est également une piste. Le transfert de certaines activités au secteur privé est également une piste sur la table.

Pensez-vous que les 7 000 postes de policiers et les 3 000 postes de gendarme supplémentaires suffiront à couvrir les besoins si l'on tient compte de l'allègement de la procédure pénale qu'on nous annonce, bien que l'on n'en connaisse pas encore les contours ? Enfin, comment résorber ce sentiment qu'ont les policiers de travailler pour rien au regard des réponses pénales parfois insuffisantes apportées par les magistrats ?

M. Alain Bauer. – Il n'y a jamais eu autant de personnes en prison, pour des durées aussi longues, condamnées pour des faits aussi graves. Le système de sanction fonctionne. Le système judiciaire punit abondamment. Notre code pénal, c'est « prison pour tous ». Comme c'est absurde, on fait le « sursis pour tous » ou des mesures alternatives. C'est lié au fait que nous sommes quasiment le dernier pays avec ce système d'inquisition. Le système inquisitoire est une honte absolue. On n'a pas voulu d'un système accusatoire, on a donc créé le « contradictoire », qui regroupe tous les défauts ! Ce n'est ni rapide, ni efficace. La prison est faite pour réinsérer, ceux qui parmi vous en visitent régulièrement savent que ce n'est pas le cas et que les conditions de détention aggravent la situation. La prison est devenue l'école de la récidive et l'école de la haine. Comme je le dis souvent, la prison n'est pas la réponse à tout, la prison n'est pas la réponse à rien. Le problème réside dans le fait que l'on met beaucoup de personnes en prison qui ne devraient pas y être, et qu'on y met pas les personnes qui devraient y être.

L'Institut pour la Justice a montré récemment que les pays où il y a le moins de prisonniers sont ceux où l'on va le plus souvent en prison pour de courtes peines, car on casse la spirale vers le stade supérieur de la délinquance. Or, en France, on ne met pas les gens en prison pour de courtes durées. On se trompe peut-être en agissant ainsi. Si notre politique, c'est la vengeance, on est très lents. Si notre politique c'est la réinsertion, on est mauvais. Si notre politique c'est la lutte contre la récidive, on peut clairement mieux faire. Il faut redonner un sens à notre politique pénale. La réforme de la procédure pénale, si c'est juste pour alléger la procédure, n'a aucun intérêt.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le gain de temps, tout de même...

M. Alain Bauer. – La procédure pénale a été inventée pour protéger de l'arbitraire et des exactions de la police, pour lutter contre les aveux extorqués qui avaient cours dans ce pays et pour lesquels la France a plusieurs fois été condamnée. On ne va pas passer cette procédure, qui garantit les libertés fondamentales, à la trappe juste pour un gain de temps. On est passé à la culture de la preuve.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous pensez que la police est réellement passée à cette politique de la preuve ?

M. Alain Bauer. – Bien sûr ! C'est entré dans les esprits. Mais c'est un processus long. Le législateur a une responsabilité énorme : il ne doit pas s'interroger sur de la comptabilité policière, mais sur l'objet même de notre procédure pénale. Aujourd'hui on fait des « patchs » : on change un aspect de procédure par ci, un aspect par là. On ne pourra pas s'affranchir d'un débat sur la cohérence d'ensemble de notre politique pénale. On ne pourra pas se contenter de copier-coller ce qui se fait ailleurs. On a importé la police communautaire du Canada, en France ça ne marche pas. La procédure pénale, c'est redonner du sens à l'action pénale.

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 15 h 15.

Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Christian Mouhanna, chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 30.

Jeudi 15 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Audition de syndicats de policiers municipaux (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 30.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Constitution

M. Bernard Cazeau, président d'âge. – En qualité de président d'âge, j'ouvre la réunion constitutive de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique.

La constitution de cette commission d'enquête fait suite à une demande du groupe Union centriste dans le cadre du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, ce groupe souhaitant que l'un de ses membres assure la fonction de rapporteur. La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 31 janvier dernier et le Sénat a désigné les membres au cours de sa séance du mercredi 7 février.

Je vous rappelle que le Règlement dispose que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête sont partagées entre la majorité et l'opposition.

Procédons dès à présent à l'élection du président de notre commission d'enquête. Mon groupe présente ma candidature. Y en-a-t-il d'autres ?

La commission d'enquête procède à la désignation de son président, M. Bernard Cazeau.

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

M. Bernard Cazeau, président. – Merci de m'avoir confié cette présidence. J'espère que j'en serai digne.

Je voudrais d'abord vous rappeler les règles spécifiques qui s'appliquent au fonctionnement des commissions d'enquête. En premier lieu, nous sommes tenus à un délai impératif de six mois pour rendre nos travaux, soit à la fin du mois de juillet. Peut-être pourrions-nous présenter nos conclusions un peu plus tôt, à un moment plus propice que la période estivale.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés. Aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une commission d'enquête peut convoquer toute personne qu'elle juge bon d'entendre. Cette personne est alors tenue de déférer à la convocation. Les personnes entendues doivent prêter serment. L'auteur d'une déposition mensongère s'expose à des peines pouvant atteindre sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende.

Le rapporteur dispose de pouvoirs propres : effectuer des contrôles sur pièces et sur place et se faire communiquer tout document de service non secret ou concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Il est possible que ce cas se posera dans le cadre de cette commission.

Les auditions sont en principe publiques, sauf si nous en décidons autrement. Elles peuvent toutefois se tenir à huis clos si la personne entendue le demande et si nous sommes d'accord. C'est à nous qu'il appartient de définir les modalités de la publicité de nos travaux. En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête sont soumis à la règle du secret, pour une durée maximale de trente ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion, en particulier au moment de la délibération sur les orientations du rapport. Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal. En outre, l'article 100 du Règlement du Sénat prévoit que tout membre d'une commission d'enquête qui ne respecte pas cette exigence pourra être exclu de la commission par décision du Sénat, et cette exclusion vaudra pour toute commission d'enquête sur la durée du mandat.

Comme je l'ai rappelé tout à l'heure, le poste de rapporteur revient, s'il le demande, au groupe à l'origine de la commission d'enquête. Le groupe Union centriste a proposé le nom de Mme Sylvie Goy-Chavent.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, Mme Sylvie Goy-Chavent.

M. Bernard Cazeau, président. – Il nous reste à compléter le Bureau en élisant au poste de vice-président un représentant de chaque groupe et un autre supplémentaire pour les deux groupes les plus importants.

J'ai reçu les candidatures de MM. Pierre Charon et Marc-Philippe Daubresse pour le groupe Les Républicains, de Mme Hélène Conway-Mouret et M. Rachid Temal pour le groupe Socialiste et républicain, de M. Jean-Noël Guérini pour le groupe RDSE, de Mme Esther Benbassa pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, et de M. Alain Fouché pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires.

La commission procède à la désignation des autres membres de son Bureau : Mmes Esther Benbassa et Hélène Conway-Mouret et MM. Pierre Charon, Marc-Philippe Daubresse, Alain Fouché, Jean-Noël Guérini et Rachid Temal.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Je vous remercie pour votre confiance unanime. Notre commission d'enquête abordera une série de questions sensibles. Le sort des djihadistes français arrêtés dans la zone irako-syrienne en fait partie et soulève des interrogations sur l'opportunité de leur retour, sur le lieu et les modalités de leur jugement et sur le sort à réserver aux femmes et aux enfants. Les déclarations des autorités françaises ont jusqu'à présent laissé entendre que ces personnes seraient jugées sur place, y compris au Kurdistan qui n'est pas un État. Les procès conduits là-bas seront-ils équitables et respectueux des droits fondamentaux ? Le système pénitentiaire local est-il suffisamment sécurisé pour éviter des évasions de djihadistes ou l'organisation d'attentats depuis des cellules ?

Le retour des djihadistes français et de leur famille et leur sort quand ils demeurent dans la zone de conflit soulèvent de nombreuses questions relevant à la fois de la

sécurité, du droit, de la politique et des relations internationales, mais tout ceci n'épuise pas le sujet.

La commission d'enquête s'attachera à définir sur quelle base juridique s'appuie la stratégie de l'État en la matière. Elle veillera aussi à définir un profil type du djihadiste : en quoi le profil des djihadistes français diffère-t-il de celui des autres combattants terroristes ?

La commission d'enquête a un champ de compétences plus large que celui du phénomène des retours et pourrait aborder trois grandes problématiques – j'insiste sur le fait que nous éviterons que les investigations de la commission d'enquête soient redondantes avec les travaux du Sénat passés ou en cours sur le terrorisme.

Tout d'abord, l'organisation et les moyens des services de l'État : comment et avec quels moyens légaux, budgétaires et humains, l'État fait-il face à la menace terroriste et à la nécessité d'assurer la sécurité des Français ? L'État anticipe-t-il suffisamment l'évolution de la menace terroriste compte tenu de l'évolution géopolitique dans la zone irako-syrienne ? Par ailleurs, compte tenu de la dimension transfrontalière du phénomène, comment le dispositif français s'intègre-t-il au contexte européen ?

Ensuite, l'adaptation à l'évolution de la menace terroriste : comment la menace terroriste a-t-elle évolué depuis début 2015, à l'intérieur de nos frontières et à l'extérieur, et comment est-elle évaluée aujourd'hui ? Comment l'État s'y est-il adapté ? Cela conduit aussi à évoquer la menace terroriste sur internet, ainsi que la propagande et la contre-propagande, la radicalisation en prison ou dans les lieux de culte. À ce titre, la commission s'intéressera à l'évolution de la mouvance salafiste en France et à son influence.

Enfin, la réalité de la chute de l'État islamique : ce présupposé de l'intitulé de la commission d'enquête est-il avéré ? Si le recul territorial de Daech en Syrie et en Irak est indéniable, n'observe-t-on pas aussi son évolution avec une dissémination des cellules terroristes et un déplacement des djihadistes vers d'autres théâtres d'opérations, l'Afghanistan par exemple ? Quelles menaces cette évolution du terrorisme représente-t-elle et comment y faire face ? Qui finance et qui soutient les mouvements terroristes et quelle est la stratégie de l'État à cet égard ?

Pour traiter ces différents aspects, il apparaît opportun de s'intéresser en particulier aux services de renseignement, à ceux de la police nationale et de la gendarmerie nationale, aux services judiciaires concernés et à l'administration pénitentiaire, en prenant soin de ne pas enquêter sur des faits déterminés, mais sur la gestion des services publics. Il conviendrait également d'aborder l'évolution de la situation dans la zone de conflit, sur le plan tant géopolitique que militaire. La France étant engagée militairement sur la zone, comment agit-elle pour y combattre les terroristes ?

Nos auditions seront axées sur ces aspects et pourront se conclure avec celles des ministres de l'intérieur, de la justice et des affaires étrangères.

Par ailleurs, la commission d'enquête pourrait effectuer plusieurs déplacements qui restent à définir, mais qui, dans la mesure du possible, pourraient avoir lieu en début ou en fin de semaine pour ne pas hypothéquer les autres travaux parlementaires.

Comme l'a dit le président, les travaux de la commission d'enquête devraient être achevés d'ici le début du mois de juillet.

Je souhaite obtenir votre point de vue sur la publicité à donner à nos travaux. Je vous rappelle que le principe est la publicité. Nos auditions pourraient faire l'objet d'un compte rendu publié et être ouvertes au public et à la presse. Elles pourraient également, en fonction de la disponibilité des moyens techniques, faire l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion en direct sur le site internet du Sénat. Il serait cependant opportun de modérer ce principe de publicité si besoin, afin de laisser les personnes auditionnées plus libres de leur expression. Il n'est d'ailleurs pas exclu, sur un sujet aussi sensible, que certaines auditions se déroulent à huis clos.

Nous devons nous prononcer aujourd'hui sur ces différentes questions et je serai naturellement attentive à vos suggestions. Vous pouvez étoffer et amender cette trame de travail.

Mme Esther Benbassa. – Il faudrait être plus clair sur la publicité des débats. Peut-on parler avec les médias, dire ce qui se passe pendant les auditions ? Nous devons avoir de vraies règles claires.

M. Bernard Cazeau, président. – Certaines auditions seront ouvertes à la presse. Si nous recevons des services de renseignement, elles auront lieu naturellement à huis clos.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Ce sujet est très sensible. La commission d'enquête est un travail collectif. Il ne s'agit pas que chacun se saisisse du sujet pour communiquer individuellement. La publicité des débats dépendra des intervenants. Le travail s'étalera sur six mois maximum. Est-il envisagé de mettre l'accent sur certains points ? Des déplacements sont-ils prévus ? Où ?

M. Bernard Cazeau, président. – Le Bureau se réunira mardi prochain pour choisir les thèmes de réflexion et évoquer d'éventuels déplacements qui pourraient avoir lieu sur les zones concernées. Nous devons travailler assez vite, de façon ramassée et intense, pour publier le rapport avant l'été. Je propose de nous réunir aussi le jeudi ainsi qu'à d'autres moments.

M. Ladislas Poniatowski. – Je suis très réservé quant à la publicité de nos travaux. Ce sujet est très sensible, voire dangereux. Il porte sur la sécurité des Français. Personne n'a le droit de refuser de venir devant nous, mais si vous ne voulez pas vous retrouver face à des « huîtres », il ne faut pas de publicité. Si nous nous exprimons les uns et les autres dans les médias, cette commission d'enquête ne servira à rien du tout.

Certains d'entre vous ont assisté à l'audition du directeur général de la sécurité extérieure et du directeur général de la sécurité intérieure à la commission des affaires étrangères et de la défense. S'ils n'ont pas confiance, ils ne diront rien et nous n'aurons pas d'intérêt à les recevoir. J'ai une grande réticence quant à toute communication. On obtient davantage d'informations quand les auditions ne sont pas enregistrées.

Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure. – Il faut être prudent pour la sécurité de tous. Nous devons adopter une stratégie très précise sur la publicité de nos travaux. Je propose que nous décidions de la publicité à donner aux auditions en fonction de celles-ci. La communication pourrait être assurée uniquement par le président et la rapporteure – mais il ne s'agit pas non plus de vous évincer. Il ne faut mettre personne en difficulté et protéger chacun.

M. Bernard Cazeau, président. – Attention aux menaces.

M. Jean-Yves Leconte. – Je rejoins ce qui vient d’être dit sur la publicité des débats. La commission d’enquête sur les filières djihadistes, il y a quelques années, a été faite complètement à huis clos. Il faut faire de même. Ce serait compliqué d’adopter une géométrie variable. On ne maîtriserait pas la situation. Il ne faudrait communiquer qu’à la fin des travaux, pour que rien ne sorte avant.

M. Bernard Cazeau, président. – Je suis d’accord.

M. Rachid Temal. – Je partage ce qui a été dit, mais il faudra tout de même que la commission d’enquête s’exprime au cours de ses travaux car ils sont liés à l’actualité. On en parlera. Les sujets évoqués sont extrêmement larges, à la fois sur le phénomène en France et sur les théâtres d’opération. Seront-ils hiérarchisés ? Le champ est conséquent. En six mois, peut-on répondre à toutes les questions posées ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Une commission d’enquête doit par définition rester discrète. Chacun de nous doit s’y engager. La presse ne devrait pas assister aux auditions. La médiatisation n’est pas nécessaire avant la fin des travaux. Des déplacements ont été évoqués. Un budget est-il prévu pour ce faire ?

M. Bernard Cazeau, président. – Nous disposons d’un budget. Nous ne ferons pas le tour de la Terre, mais irons peut-être dans les zones qui nous intéressent.

M. Hugues Saury. – Je suis d’accord avec mes collègues concernant la communication. J’imagine mal autre chose qu’un huis clos. La communication pourrait porter sur la méthode, mais non sur le contenu des auditions. Parmi les différents axes cités par la rapporteure, je n’ai pas entendu celui de la déradicalisation. Ce serait intéressant de l’aborder.

M. Pierre Charon. – Nous sommes un certain nombre de membres de cette commission d’enquête à avoir participé à celle qui portait sur les filières djihadistes. À la fin, la mésentente entre la rapporteure et le président a posé problème puisqu’on a assisté à deux communications différentes. Chacun tirait le drap à soi alors que jusqu’à la fin, l’omerta avait été respectée.

La commission des affaires étrangères et de la défense a entendu les patrons du renseignement. Rien n’a filtré.

À l’époque de la commission d’enquête sur les filières djihadistes, la compétition avec la commission d’enquête de l’Assemblée nationale a rendu la situation très difficile. Je ne voudrais pas la revivre.

Il faut aussi que le Bureau ait un rôle à jouer, sinon il ne sert à rien.

M. Bernard Cazeau, président. – Cette thématique est trop grave pour qu’il y ait des conflits. Ce sont nos interlocuteurs qui vont nous fournir notre sujet. Il n’y a aucun problème politique derrière cette commission d’enquête. Nous ferons travailler le Bureau puis les décisions seront prises collectivement.

M. Ladislas Poniatowski. – J’ai moi aussi présidé une commission d’enquête. Nous ne pouvons pas être sûrs d’obtenir un consensus à la fin. J’appartiens au groupe Les Républicains, qui, bien que le plus important du Sénat, n’a ni le poste de président, ni celui de rapporteur. Nous pouvons envisager d’ajouter au rapport la contribution des formations politiques, sur ce sujet sensible.

M. Bernard Cazeau, président. – Merci. Le Bureau de la commission d'enquête se réunira le 20 février de 14 heures à 15 heures.

La réunion est close à 14 h 10.

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition conjointe des organisations syndicales de la fonction publique

M. Jean-François Husson, président. – Nous entendons aujourd'hui plusieurs représentants des organisations syndicales des fonctions publiques, sous le format d'une audition conjointe aux deux rapporteurs, seule compatible avec notre calendrier serré, sachant que nous souhaitons vous recevoir en commission plénière. Je remercie donc de leur présence Mme Evelyne Ngo, MM. Denis Turbet-Delof, François-Xavier Ferruci, Luc Farré, Pascal Kessler et Laurent Diez, et j'excuse les représentants de la Confédération générale du travail (CGT), qui nous ont transmis une communication écrite.

Le projet de loi que nous examinons a pour ambition de transformer en profondeur la relation entre l'administration et les usagers du service public, en particulier les entreprises. Pour cela, un certain nombre de principes et de nouveautés procédurales sont proposés largement inspirés des pratiques en vigueur dans les services fiscaux, comme le droit à l'erreur ou le rescrit.

Nous sommes convaincus que l'ensemble des agents des trois fonctions publiques partagent les objectifs décrits dans l'annexe du projet de loi : « les rapports entre le public et l'administration sont fondés sur les principes de loyauté, de simplicité et d'adaptation » et « l'organisation de l'administration s'adapte constamment à l'évolution de ses missions ». Je pense, en revanche, que, sur le détail concret de certaines dispositions, vous avez des observations ou des réserves quant à la capacité des agents à mettre en œuvre les nouvelles mesures en termes de conseil, sans pénaliser les fonctions de contrôle qui sont également indispensables.

Avant de répondre aux questions qui vous seront posées par les rapporteurs, nos collègues Pascale Gruny et Jean-Claude Luche, et par les membres de la commission spéciale, je vous propose, en guise de propos liminaire, de nous faire part de votre opinion sur les expérimentations prévues et sur la possibilité de laisser aux agents une marge d'appréciation en fonction de la situation des usagers au regard du principe de l'égalité républicaine et de la responsabilité des agents publics.

M. Denis Turbet-Delof, secrétaire national Solidaires. – Nous vous remercions pour votre proposition de rencontre. Déjà, nous avons eu l'occasion d'exposer nos opinions lors de la première lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale. Le sujet est complexe et le projet de loi, si je puis être lapidaire, inutile : l'arsenal juridique nécessaire pour répondre aux attentes qu'il exprime existe déjà.

Monsieur le président, vous avez cité en introduction les trois fonctions publiques. Permettez-moi de vous corriger : la fonction publique est unique, même si d'aucuns – je pense

au comité Action publique 2022 – rêveraient de faire éclater l'élément fondateur de notre pacte social qu'elle constitue.

Le titre du projet de loi comprend le terme « confiance », ce qui laisse supposer qu'il existerait une défiance, ou une incompréhension, des usagers à l'égard de l'administration. Mais les agents publics ne sont pas responsables des lois qu'ils doivent faire appliquer ! Par ailleurs, les usagers qui réclament plus de confiance en la matière sont bien souvent ceux qui se trouvent en délicatesse avec l'administration et la loi. Dès lors, le projet de loi facilite la fraude pour ceux qui y sont déjà habitués ; mon collègue François-Xavier Ferruci vous en citera des exemples parlants.

Du reste, l'utilisateur ordinaire a peu de rapports avec l'administration. La notion de droit à l'erreur s'applique fort différemment à Apple ou au modeste contribuable. Il y a d'ailleurs fort à parier que 80 % de nos concitoyens ignoreront que, avec ce texte, ils pourront bénéficier d'un droit à l'erreur étendu. Les services fiscaux disposent depuis longtemps d'une liberté d'appréciation, même si le montant des recours gracieux est limité, mais, avec les restrictions d'effectifs, qui substituent l'ordinateur au lien humain direct, cette marge de manœuvre sera moins aisée à négocier. Pour autant, si la Direction générale des finances publiques (DGFIP), les douanes ou la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ont l'habitude de cet exercice, tel n'est pas le cas de la majorité des administrations. Or ce texte, qui étend le droit à l'erreur, pose directement la question de l'efficacité de la lutte contre la fraude, notamment fiscale.

M. Jean-François Husson, président. – Vous n'usez pas de la langue de bois !

M. Luc Farré, secrétaire général de l'Union nationale des syndicats autonomes de la fonction publique. – Le projet de loi doit être envisagé dans le contexte particulier du projet Action publique 2022 sur le rôle de la fonction et du service publics. Il arrive trop tôt, alors que les réflexions, pourtant essentielles pour envisager les évolutions rendues indispensables par le numérique, n'ont pas encore abouti. Il remplace l'application de la loi par la mission de conseil, ce qui implique une réelle bienveillance de la part de l'administration. L'idée est flatteuse, mais qui bénéficiera vraiment de cette nouvelle philosophie ?

La question du contrôle est essentielle, comme le montrent les récentes affaires sanitaires. Il doit être plus fréquent et réalisé en profondeur, mais cela pose la question des moyens attribués et de la définition des missions.

Le projet de loi, grâce à l'article 44 introduit par l'Assemblée nationale, donne aux agents la possibilité d'être en responsabilité, tout en les protégeant lorsqu'une faute est commise dans l'exercice de leurs fonctions. C'est une excellente initiative, qui n'empêche pas, néanmoins, qu'il faille former les agents à l'évolution de leurs missions.

M. Laurent Diez, secrétaire général du Syndicat national des personnels techniques, scientifiques et des bibliothèques de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture pour la Fédération autonome de la fonction publique. – La Fédération autonome de la fonction publique (FA-FPT) n'est pas opposée aux expérimentations ; notre syndicat est issu du secteur scientifique habitué à ces initiatives. Mais il faut établir des procédures claires, former les agents à leur application, puis en réaliser l'évaluation tant par les élus que par les agents qui disposent de l'expertise du terrain, se

trouvent en première ligne pour appliquer la loi et essaient quotidiennement d'améliorer les relations entre l'administration et les usagers.

Par le passé, des expérimentations se sont soldées par de cuisants échecs : souvenez-vous de la dématérialisation des cartes grises et des permis de conduire. En cas de difficulté, les services concernés se renvoyaient la responsabilité du blocage et l'utilisateur pouvait attendre son document quatre à six mois. Usagers et agents sont alors mécontents. Je le répète, la définition des procédures est au cœur de la réussite des expérimentations.

Sauf à commettre une faute personnelle, les agents publics appliquent la loi. Ils souhaitent, malgré la dématérialisation croissante, appartenir à une fonction publique humaine, qui permet à l'utilisateur un recours direct à l'administration en cas de difficulté. À cet effet, les moyens humains doivent demeurer suffisants. Espérons qu'Action publique 2022 ne les remette pas trop lourdement en cause.

Dans l'attente de cet arbitrage, ce projet de loi était-il nécessaire ? En le décalant dans le temps, les représentants syndicaux auraient pu apporter leur pierre à l'édifice d'une fonction publique plus efficace et d'une meilleure reconnaissance de l'implication des agents.

M. François-Xavier Ferruci, secrétaire national Solidaires finances publiques. – Nous sommes dans un système déclaratif pour nombre d'actes administratifs. En contrepartie, l'administration dispose d'un pouvoir de contrôle, ce qui est fort différent d'une suspicion permanente à l'encontre des usagers. Pour autant, l'actualité sanitaire et fiscale indique que la fraude et l'optimisation fiscale sont loin d'avoir disparu.

La fraude fiscale est estimée en France entre 60 et 80 milliards d'euros par an, ce qui pose un problème d'abord économique en matière de distorsion de concurrence entre les acteurs, puis social dans la mesure où le financement des politiques ne repose pas sur tous les citoyens en capacité d'y contribuer, et, enfin, démocratique, car le phénomène pose la question du délitement du consentement à l'impôt. Le double principe de la déclaration et du contrôle a fait l'objet d'aménagements successifs, qui ont pris la forme du rescrit, de la proposition de rectification pour l'impôt sur le revenu, d'un système de médiation pouvant aller jusqu'au ministre et de différents dispositifs d'autocontrôle comme la garantie des métaux précieux. Ces aménagements n'empêchent cependant nullement le contrôle *a posteriori* de l'administration.

Les agents de la fonction publique pratiquent déjà le conseil dans leurs missions quotidiennes, notamment s'agissant de la réglementation relative à l'impôt sur le revenu. Malheureusement, faute de moyens, la DGFIP les incite à ne plus fournir ce type d'informations, consigne étonnante au regard de l'esprit du projet de loi.

Personne, bien sûr, ne souhaite le retour de la plume Sergent-Major et du papier, mais la mutation numérique de l'administration n'est pas envisagée de manière prospective en termes de mission, de formation et de requalification des agents. Notre syndicat demande pourtant depuis longtemps à échanger avec la DGFIP sur ce sujet et, plus largement, sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Pensez que nous sommes une administration de gestion des données, qui, à défaut d'avoir formé des agents à leur valorisation, emploie des contractuels à cet effet ! Or nombre de nos agents vont voir leurs missions se réduire, voire disparaître, avec la mise en œuvre de l'imposition à la source ou la réforme de la taxe d'habitation, tandis que les inquiétudes vont croissant avec l'objectif de

120 000 suppressions de postes annoncées dans le cadre d'Action publique 2022 et que nous ne disposons pas d'un cadre institutionnalisé en matière de négociation.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je souhaiterais connaître votre opinion sur le contenu de l'annexe au projet de loi. Le droit à l'erreur doit être clairement distingué du droit à la fraude : la loi est complexe, elle change régulièrement, et il peut arriver qu'en toute bonne foi un usager ne l'applique pas convenablement. L'administration se montre alors plus ou moins compréhensive...

En développant la mission de conseil et d'accompagnement, le projet de loi représente une avancée pour les usagers, sans, pour autant, excuser la fraude. L'Assemblée nationale a ajouté un article, qui permet la poursuite de l'instruction d'un dossier de demande de droits, même en l'absence d'une pièce. Qu'en pensez-vous ?

Le passage d'une administration de contrôle et de sanction à une administration de conseil et d'accompagnement ne dépend-il pas des moyens humains, d'un changement de culture et de la mise en œuvre de formations, plus que d'une modification de la législation ? Quels effectifs vous apparaissent nécessaires pour assurer votre mission de conseil ? Quelles formations vous sembleraient utiles, afin que les agents affectés au contrôle fassent également du conseil ? Il a été annoncé qu'une enveloppe de 1,5 milliard d'euros y serait consacrée.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Que pensez-vous des référents uniques prévus dans les maisons de services au public ? J'imaginai que le sujet majeur serait, pour vous, la suppression annoncée de 120 000 postes au regard des missions supplémentaires qui vous sont confiées ; je suis étonné que peu d'entre vous y fassent référence.

Les formations prévues correspondent-elles aux besoins des agents ? Le certificat d'information prévu dans le projet de loi vous semble-t-il opérationnel ? Peut-il être mis en œuvre facilement ? L'administration est-elle, par ailleurs, prête à généraliser le principe d'opposabilité des circulaires ? Que pensez-vous de cette démarche ? Enfin, estimez-vous que les articles 13 et 44, qui limitent la clause de responsabilité des agents, auront une véritable portée ?

Mme Élisabeth Lamure. – Les entreprises attendent de la réforme de l'administration plus de modernité grâce au numérique et au développement d'une organisation en circuits courts – quelle est à cet égard votre opinion sur le dispositif « dites-le-nous une fois » et sur la création d'un référent unique ? –, de réactivité grâce à des délais raccourcis et de simplicité dans les relations avec les usagers. Ce dernier souhait nécessite une évolution de l'attitude des agents chargés du contrôle, que certains chefs d'entreprise jugent parfois hostile.

M. Alain Richard. – Le projet de loi énonce des principes et promeut des attitudes qui existent déjà. Il se contente en réalité de compléter à cet effet les codes concernés.

En revanche, je ne crois pas, monsieur Diez, que son examen soit prématuré : nous sommes déjà en février 2018 et le texte proposé est issu de travaux démarrés en août dernier, après une première ébauche jugée insuffisante par le Président de la République. Si vous partagez les objectifs poursuivis dans ce projet de loi, quelles en seraient, selon vous, les dispositions problématiques ou piègeuses ? Certaines vont-elles se heurter pour leur application à une insuffisance de moyens humains qualifiés ? Pour ne prendre que l'exemple

du référent unique, quel « homme-dictionnaire » disposera des compétences suffisantes pour faire face à l'étendue de ses missions ? Peut-être serait-il souhaitable de mettre à la disposition des usagers un guide sur ce qu'ils peuvent attendre de cet agent.

M. Luc Farré. – Le droit à l'erreur représente, dans son principe, une avancée. Mais comment le rendre effectif, alors qu'il diffère en fonction du statut des usagers et de leur bonne foi ? Le projet de loi est construit sur cette frontière ténue. La réponse n'est pas évidente et repose sur la formation des agents.

Or, comme le constatait M. Richard, nul agent ne peut maîtriser toutes les compétences. Dès lors, le principe selon lequel une absence de réponse de l'administration vaut validation énoncé dans le projet de loi nous semble un peu léger, voire impossible à appliquer si le référent unique n'est pas appuyé par un réseau. Effectivement, madame Gruny, 1,5 milliard d'euros sera consacré à la formation des agents, mais cette somme sera en partie redéployée au profit des nouveaux métiers du numérique.

Vous n'avez pas évoqué les autres articles du projet de loi, notamment celui qui est relatif à la petite enfance et qui a été ajouté par l'Assemblée nationale. Or, cela me semble être une mauvaise méthode que de modifier par ce biais ce secteur d'activité. Plus généralement, un débat sur les missions du service public doit être mené en parallèle de ce texte, au risque de devoir le modifier peu de temps après son entrée en vigueur. Prenons en exemple l'accueil du public cité en annexe : l'accueil téléphonique efficient généralisé ne doit pas se substituer à l'accueil personnalisé. Il s'agit qu'une question de société, mais également de couverture du territoire, alors que certains de nos concitoyens se sentent déjà laissés pour compte.

M. Denis Turbet-Delof. – Madame Gruny, vous nous avez interrogés sur le contenu de l'annexe au projet de loi : sur les vingt-huit points qu'il comporte, certains sont inutiles, dans la mesure où ils existent depuis longtemps, d'autres méritent une analyse plus fine, d'autres, enfin, doivent être supprimés. La multiplication des normes conduit à la défiance des usagers. Or, à chaque nouvelle loi, le législateur ne tient pas compte de l'existant ni ne toilette les textes précédents : la loi devient illisible pour les citoyens.

Les missions de conseil, de service et de contrôle ne sont pas exclusives. Le conseil est naturellement pratiqué par les administrations, mais il s'érode en raison de la diminution des moyens humains qui peuvent y être consacrés. De nombreux services n'ont plus le temps de recevoir les administrés. Quoi qu'il en soit, une déclaration de revenus mal renseignée constitue un acte différent selon que le fautif est un citoyen ordinaire ou un haut responsable de l'État, qui s'exonère des règles de la République... Le droit à l'erreur pour tous sans distinction me semble à cet égard dommageable. D'expérience, les erreurs ordinaires se règlent de manière ordinaire...

La loi est-elle pensée pour tous ou pour les seules entreprises ? Depuis l'installation du comité Action publique 2022, on ne parle que d'elles... Qu'en est-il des autres usagers ?

Il conviendrait, en outre, de distinguer les petites entreprises des grands groupes. Pour autant, madame Lamure, l'administration fiscale ne donne pas de consignes pour ennuyer les entreprises. Autrefois, il est vrai, les contrôles devaient rapporter au moins 50 000 francs ; à défaut, ils étaient abandonnés. Rassurez-vous, nous avons aussi des usagers

peu amènes. Certains de nos collègues, notamment de l'inspection du travail, ont même été tués dans l'exercice de leur fonction de contrôle...

M. Jean-François Husson, président. – Nous avons entendu hier des représentants des entreprises, dont l'analyse ne différerait guère de celle de Mme Lamure.

M. Laurent Diez. – Les agents aimeraient également que soient développés les circuits courts : la loi ne doit pas compliquer inutilement les procédures. Le référent unique, incapable d'être omniscient, doit pouvoir travailler en réseau, ce qui sera facilité par les nouvelles technologies. S'il ne peut répondre dans l'instant, il pourra ainsi se renseigner. On pourrait également imaginer l'installation d'un référent unique par administration.

Je souhaiterais intervenir sur l'article 28 relatif à la simplification de la gouvernance des organismes d'enseignement supérieur et de recherche. Après 1968 et l'installation de la démocratie universitaire, la gouvernance a pris son rythme de croisière au gré de la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et à la loi de 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR), qui l'ont stabilisée. Les conseils d'administration fonctionnent convenablement. Cet argument ne peut donc être utilisé pour justifier une simplification de la gouvernance, qui, si elle était appliquée, conduirait à ce que les personnalités extérieures représentent la moitié des sièges au conseil d'administration de ces établissements. Imaginez une situation identique dans un conseil municipal ! Serait-ce un gage de démocratie ? Ces personnalités peuvent, bien sûr, donner un avis extérieur, mais pourquoi pourraient-elles participer à l'élection d'un président d'université ? En réalité, les difficultés rencontrées dans certaines universités proviennent plutôt d'un manque de moyens ou de l'ego des présidents.

M. Philippe Mouiller. – Au-delà du projet de loi, nous devons porter un regard différent sur les relations entre les administrations et les usagers, souvent difficiles au quotidien, notamment parce que des interprétations différentes sont fournies aux administrés sur une même question. Vous évoquez les fraudes ; nous nous sommes concentrés sur la simplification administrative. Ce texte est-il autant adapté aux contribuables ordinaires qu'aux grandes entreprises ? Je crois effectivement que la formation des agents est indispensable, autant qu'un changement d'organisation : un ordinateur apportera des réponses techniques, à défaut de chaleur humaine.

Avez-vous d'autres propositions en matière de simplification administrative ?

Mme Michelle Meunier. – Dans la même veine que mon collègue, j'aimerais en savoir plus sur l'accès aux droits ou le non-recours aux droits. On sait, dans le domaine social, combien cela rapporte à l'État. Certes, le recours gracieux existe déjà, mais le parcours peut être semé d'embûches.

Ce texte, très éclectique, se veut simplificateur, même si ce n'est pas un texte de simplification, comme nous l'a rappelé le ministre. Il est aussi de nature à rapprocher l'administré de l'administration générale. Comment un citoyen peut-il avoir accès à tous ses droits ? Selon vous, ce texte va-t-il améliorer la situation ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Premièrement, est-il possible, notamment en matière de contrôle fiscal, de distinguer l'erreur de bonne foi de ce que j'appellerai « l'erreur de précaution » ? Même si ce n'est pas scientifique, on peut avoir une idée sur cette question.

Deuxièmement, que pensez-vous de la limitation de la durée des contrôles, en matière fiscale et pour ce qui concerne le droit du travail, notamment, pour les entreprises de moins de 250 employés ?

M. François-Xavier Ferruci. – Le droit à l’erreur tel qu’on peut le concevoir n’est pas un droit à la fraude.

À l’époque où l’on travaillait sur papier, quand on s’apercevait que le contribuable avait fait une erreur, de bonne foi ou de mauvaise foi, sur sa déclaration d’impôt sur le revenu ou sa déclaration de TVA, on lui téléphonait et on procédait avec lui à la rectification. Au fil du temps, le personnel a diminué. On ne fait que saisir les dossiers pour respecter les délais et on régularise ensuite les erreurs.

Comme je l’ai indiqué précédemment, on recourt à la procédure de proposition de rectification. Si le contribuable n’est pas d’accord, on engage une procédure contentieuse.

Vous m’interrogez sur l’évolution de la loi. Vous le savez, en matière fiscale, la loi change rapidement, quasiment tous les ans, voire entre deux lois de finances. Or ces modifications ont un impact sur les agents. Dans le cadre de la transition numérique, le problème de l’évolution des outils applicatifs est majeur. Par exemple, on ne dispose pas à temps de l’outil informatique permettant de prendre en compte la dernière évolution de la loi sur la cotisation foncière des entreprises. Il existe un décalage entre l’évolution de la loi et la traduction dans les procédures et les outils informatiques.

Concernant le référent unique, sauf à ce que ce soit un robot doté de l’intelligence artificielle, un agent ne peut pas être en mission sur tous les sujets. Qu’attend l’administré quand il se rend dans un service de l’administration ? Veut-il voir sa situation réglée quand il en ressort ? Ou peut-il attendre la réponse à sa question ? En matière fiscale, les administrés veulent repartir en ayant résolu leur problème.

Cela pose la question de la répartition des services administratifs sur le territoire. On nous dit que le numérique et l’informatique permettent de tout faire, sur tout le territoire, et, parallèlement, on concentre les services publics dans les grandes agglomérations. Cela, je ne peux le comprendre. On déshabille les territoires.

Ainsi, les agents publics de catégorie C, qui se retrouvent souvent en début de carrière dans les grandes métropoles, pendant trois ans obligatoirement, doivent se loger loin de leur lieu de travail, ce qui implique, du fait notamment du temps passé dans les transports, des conditions de vie qui ont des conséquences sur leur exercice professionnel. Eu égard aux nouvelles technologies, ne peut-on pas mener une réflexion sur la mise en place de nouveaux moyens, en vue de regrouper des agents publics dans certains endroits ? Cela serait de nature à leur permettre d’évoluer dans un cadre de vie acceptable pour pouvoir faire leur métier correctement et ainsi avoir des rapports de confiance avec l’administré, qui vient parfois leur renvoyer ses propres problèmes sociaux.

La relation de confiance se fait aussi par la pédagogie. On contrôle l’administré non pas parce qu’on le suspecte, mais parce que le contrôle est le pendant du système déclaratif. Concernant le contrôle fiscal, certains dispositifs permettent de cibler des contrôles particuliers sur tel ou tel sujet.

Monsieur Collombat, le niveau de contrôle fiscal diffère selon les entreprises. On n'engage pas les mêmes investigations pour une TPE ou une PME et une entreprise importante.

M. Luc Farré. – J'irai un peu plus loin sur le sens du service public. Pourquoi fait-on des contrôles ? Pourquoi procède-t-on à des vérifications ?

Comme je l'ai dit précédemment, l'intérêt général doit primer, en vue d'une protection des usagers, dans tous les sens du terme, ou dans l'intérêt du pays, pour la bonne application des lois.

L'indépendance des agents publics est absolument nécessaire. Il importe vraiment de s'interroger. Que veut-on faire faire aujourd'hui à la fonction publique ? On annonce 50 000 suppressions d'emplois dans la fonction publique d'État et 70 000 dans la fonction publique territoriale. Mais il importe de vérifier si toutes les missions sont bien remplies.

Vous ne l'avez pas évoqué, et cette question n'est pas traitée dans le cadre de ce projet de loi, mais, on le sait, la justice pâtit de lenteurs. On manque de personnels.

Le numérique ne résoudra en rien toutes les questions. Si vous transformez du jour au lendemain un service, cela ne fonctionne pas forcément tout de suite ; la mission doit s'adapter avec, précisément, le conseil des usagers.

Des dispositions importantes, notamment dans l'annexe, sont introduites dans ce projet, mais elles vont modifier fondamentalement le fonctionnement actuel de la fonction publique. Veillez à ne pas porter uniquement votre regard sur l'entreprise ; il convient de prendre en compte le bien commun et de savoir quelle société, dans son ensemble, vous voulez.

M. Emmanuel Capus. – Je formulerai quelques observations et une question, qui proviennent peut-être plus de mon expérience professionnelle d'avocat que de celle de jeune parlementaire.

Je ne crois pas que, dans leur grande majorité, les contribuables ou les entreprises aient envie de frauder. Soit la loi est peu compréhensible, soit il s'agit d'une erreur. Introduire un droit à l'erreur pour la première erreur me paraît tout à fait justifié et positif.

Dans le cadre de la mission Travail emploi, on va auditionner, avec Sophie Taillé-Polian, les personnels de Pôle emploi. Les chômeurs n'ont pas envie de frauder, ils cherchent surtout un travail. Il en est de même pour le contribuable, il cherche à payer ses impôts, même s'il a parfois un peu de mal...

Certes, il ne faut pas parler que des entreprises. Mais ce sont quand même elles qui créent la richesse dans ce pays, et personne d'autre, je suis désolé de le dire. Ce n'est pas la fonction publique qui crée de la richesse, de l'emploi, ni les particuliers, sauf quelques particuliers employeurs. J'expose là une vue personnelle, que partagent un certain nombre de mes collègues sur différents bancs. C'est bien l'entreprise qui crée la richesse et l'emploi dans ce pays.

Pour être encore plus caustique, vous avez dit qu'il fallait porter sur les parlementaires ou, en tout cas, sur les élus un regard particulier. Mais je tiens à rappeler que les parlementaires ne sont pas au-dessus de la loi, ni en dessous. Vos propos m'inquiètent un

peu. Ce n'est pas parce que nous sommes des décideurs que nous sommes en dessous de la loi et que nous devons être traités de façon différente. Je le dis, car, au Sénat, plus qu'ailleurs, il y a une certaine liberté de ton.

Pour aller plus dans votre sens, de nouveaux contrôles préalables peuvent être sollicités par les contribuables. Je crois comprendre que ces mesures sont de nature à vous donner un peu plus de travail. Comment les appréhendez-vous ? Comme l'a dit M. Ferruci, le droit à l'erreur existait déjà par le passé, mais les pratiques se sont perdues, par manque de temps. Or on pourrait régler certaines situations sans être obligé de contester des décisions devant la justice.

En termes de ressources humaines, quels sont, selon vous, les besoins ?

M. Michel Forissier. – Dans le droit-fil des propos de notre éminent collègue, je ferai une réflexion globale sur ce projet de loi.

J'ai l'impression que ce texte aborde la transformation de la notion de service public en mission de service d'intérêt général. En clair, on se rapproche un peu d'une harmonisation avec nos pays voisins. Positif ou non, c'est le sens de l'histoire.

J'en suis d'accord, il ne faut pas opposer les Français par groupes sociaux ou groupes professionnels. On ne peut pas dire que le regard du grand public sur les politiques ou les fonctionnaires soit si extraordinaire que cela ! Or, dans tous les groupes sociaux, des personnes font bien leur travail et essaient de faire avancer les choses.

Quant aux moyens mis en œuvre au niveau numérique, informatique ou électronique, ils me semblent souvent de nature à déshumaniser le système. D'une administration à l'autre, les arborescences sont complètement différentes, alors que l'on pourrait peut-être dupliquer un modèle. Cela permettrait d'avoir des gains de productivité. Il importerait ensuite de considérer, en fonction des missions dévolues à chaque administration, le nombre de fonctionnaires par service.

Dans ce texte, on a oublié deux points : la communication et la formation. Or l'administration doit communiquer. La transformation de la relation avec les administrés passe par l'accueil et les échanges.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Ce texte prévoit beaucoup d'expérimentations sur des sujets divers et dans différentes régions. Quel est votre ressenti sur la mise en œuvre de ce dispositif ? Y êtes-vous plutôt favorables ou pas ? Et pourquoi ?

Pour compléter les propos de Pascale Gruny, 1 milliard d'euros sera consacré à la formation sur cinq ans. Attendez-vous des services centraux des formations spécifiques pour les agents de la fonction publique ? Et pensez-vous que toutes les administrations présentes sur les territoires sont prêtes aujourd'hui à assurer cette formation ? Peut-on craindre des distorsions entre les territoires ?

Mme Christine Lavarde. – Je représente le Sénat au sein du comité Action publique 2022 et je suis membre du comité des experts. Il y a peu de temps, nous nous sommes interrogés sur le sens de la transformation de l'action publique et la vision de l'action publique à l'horizon de cinq ou dix ans.

Tous les membres sont arrivés à la même conclusion : cette transformation ne pourra pas se faire sans les agents publics. L'un des enjeux est la communication des données de manière à améliorer les relations entre l'utilisateur et l'administration, dans une acceptation très large.

Pour en revenir à la question de la formation, que souhaitez-vous demander en tant que syndicat ? Certes, il faut prévoir la transformation des postes, mais il faut aussi penser au recrutement des futurs agents. Quelles formations faut-il mettre en place pour une action efficace ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Ma question est assez précise. Permettez-moi de vous lire l'article 44 introduit dans le projet de loi : « Sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile du fonctionnaire ne peut être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions. » Qu'en pensez-vous ?

M. Denis Turbet-Delof. – Je ne referai pas le débat sur le point de savoir qui est créateur de richesses dans ce pays. Mais les 60 millions de Français sont créateurs de richesses.

Pour répondre à votre question, monsieur le rapporteur, cet article va plutôt dans le bon sens. Il serait paradoxal qu'un agent qui exerce ses fonctions conformément aux règlements, aux circulaires, et sous le contrôle de sa hiérarchie, se voie condamné pour faute. Il faut protéger l'agent de la fonction publique.

Permettez-moi de revenir sur la question de l'absence de droit au recours et celle de la garantie que tout citoyen puisse avoir accès à ses droits.

Aujourd'hui, dans notre société, par manque de communication, nombre de citoyens ne savent pas qu'ils ont droit à certaines prestations ou voies de recours. Je pense notamment à l'action sociale, un sujet sensible. Avec la dématérialisation à outrance et la numérisation, on ne peut avoir accès à ses droits que par le biais informatique. De ce fait, des citoyens abandonnent le droit au recours. M. Toubon, Défenseur des droits, a récemment attiré l'attention du Gouvernement sur cette situation, qui est non pas exceptionnelle, mais assez généralisée.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – On nous l'a rappelé.

M. Denis Turbet-Delof. – Il dit très clairement que l'excès de numérisation et de dématérialisation crée l'exclusion.

Pour reprendre l'exemple du premier de cordée, la fonction publique ne doit pas permettre au premier de cordée d'arriver encore un peu plus haut, mais elle doit surtout permettre au dernier de pouvoir s'y accrocher. Voilà ce qui est important.

Concernant la formation, il est difficile de vous dire si l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros est suffisante ou pas ; je n'en ai aucune idée.

Dans la fonction publique, la formation professionnelle est sans doute l'un des sujets qui a le plus progressé, même s'il reste encore beaucoup de choses à faire.

La formation initiale est fondamentale ; on ne veut pas d'une formation au rabais. La formation est souvent faite sur le tas. Il faut proposer des formations en début de carrière et lors d'une réorientation. Avec CAP 2022, on risque d'être confronté à des évolutions. Ensuite, il faut permettre à tous les agents de la fonction publique qui le souhaitent d'avoir une formation professionnelle adaptée aux nouvelles missions qu'ils souhaitent choisir.

Depuis quelques années, on a des débats sur la question des passerelles entre les différents versants de la fonction publique. On a parlé de la deuxième carrière dans la fonction publique pour permettre à des personnes de se réorienter quand le travail devenait épuisant. Si cette enveloppe peut contribuer à ces formations, elle sera la bienvenue.

M. Luc Farré. – Comme je l'ai précisé précédemment, dans le cadre de cette réforme, il est important que l'article 44 protège les agents.

Des inquiétudes vont naître avec ces changements. La formation tant initiale que continue est la clé de la réussite, en insistant, cependant, sur la formation continue, en vue de permettre à des agents de se requalifier.

Concernant les nombreuses expérimentations prévues dans le texte, l'UNSA estime que cette méthode doit surtout être évaluée, non pas seulement au travers d'un rapport, mais en dressant un véritable bilan, afin de savoir s'il est possible de les généraliser.

M. Laurent Diez. – Je ne sais pas non plus si l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros suffira pour la formation. L'État a la chance d'avoir des établissements qui forment tout au long de la vie et a les moyens de mettre en œuvre cette ambition.

Nous discutons depuis un certain temps, avec les services de notre ministère, quelles que soient les majorités qui se sont succédé, de la formation continue, qui est nécessaire, y compris au sein de la fonction publique.

N'opposons pas les uns aux autres. Le secteur privé crée des richesses, mais le secteur public aussi. Les collectivités territoriales et l'État dépensent de l'argent pour faire travailler les entreprises. Les consommateurs, eux aussi, créent des richesses. Réinventons plutôt une nouvelle forme de solidarité nationale. La dernière élection présidentielle a montré les fossés qui existent dans notre société. Trouvons un nouveau modèle de solidarité nationale ; notre organisation syndicale est prête à en discuter avec vous.

M. Jean-François Husson, président. – Permettez-moi d'apporter une précision. Si j'admets volontiers qu'il y a une seule fonction publique, elle comprend au moins trois branches. Il n'est pas aisé, pour ne pas dire, impossible, d'aller de l'une à l'autre.

Je vous remercie de votre participation. N'hésitez pas à nous donner ou nous transmettre vos contributions écrites, qui seront précieuses pour nos débats.

Audition de M. Thierry Tuot, conseiller d'État

M. Jean-François Husson, président. – Nous vous avons sollicité, monsieur le conseiller d'État, parce que vous avez tenu un rôle singulier, pour le moins particulier, dans les travaux conduits sur ce texte par nos collègues députés.

En effet, vous avez été missionné par le Président la République pour travailler avec un groupe de députés en vue d'enrichir ce texte et de le corriger sur d'autres aspects. Notre curiosité a été attirée par cette procédure que je qualifierais de peu habituelle. Aussi, je vous suggère de nous dire, dans un propos liminaire de cinq à dix minutes, avant les questions qui vous seront posées, ce qui, selon vous, justifiait cette mission. Quels étaient les lacunes ou les défauts du texte initial et quels sont les points sur lesquels vous avez pu apporter des améliorations significatives ?

Nous aimerions aussi connaître votre appréciation à l'issue des débats à l'Assemblée nationale. Le texte comprend en effet un grand nombre d'habilitations et encore plus, nous l'avons évoqué, d'expérimentations. Le ministre Gérald Darmanin considère qu'il établit de grands principes – droit à l'erreur, droit au contrôle – et quelques illustrations de ces principes dans un certain nombre de domaines, à savoir l'environnement, le droit social, les douanes. Portez-vous le même jugement et ne craignez-vous pas un dessaisissement du Parlement sur de nombreux sujets du fait du recours aux ordonnances ?

Par ailleurs, vous qui appartenez à une institution qui se préoccupe, à juste titre, de la qualité de la loi, que pensez-vous du caractère normatif des dispositions adoptées, notamment de l'annexe intitulée *Stratégie nationale d'orientation de l'action publique*.

Je laisserai bien sûr aux rapporteurs Pascale Gruny et Jean-Claude Luche ainsi qu'à nos collègues présents le soin de vous interroger après votre propos.

Enfin, je vous informe que cette audition est ouverte à l'ensemble de nos collègues, à la presse et au public, et qu'elle fait l'objet d'une captation vidéo retransmise sur le site du Sénat.

M. Thierry Tuot, conseiller d'État. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de l'honneur que vous me faites de venir témoigner des travaux que j'ai conduits.

À titre liminaire, je tiens à rappeler que je suis certes conseiller d'État, mais que je n'engage ici que ma modeste personne. D'ailleurs, le Conseil d'État n'autorise pas ses membres à venir s'exprimer devant les assemblées sur les textes pour lesquels il a émis un avis. Je n'ai pas participé aux travaux du Conseil d'État sur ce projet de loi, puisque j'avais contribué à son élaboration. Je ne ferai absolument pas le moindre commentaire sur l'avis du Conseil d'État, qui est forcément le meilleur possible et qui m'engage autant que mes collègues. Je ne vous donnerai que mon point de vue strictement personnel.

Vous le savez, le droit à l'erreur tel qu'il avait été exprimé pendant la campagne électorale était, si vous me permettez le parallèle, un peu semblable au Grenelle de l'environnement : une excellente idée parce que personne ne savait ce qu'elle contenait, ce qui permettait à chacun de l'enrichir. Les fonctionnaires qui ont rédigé ce projet de loi avec beaucoup de talent, dans des conditions d'urgence extrême, n'avaient pour cahier des charges que le titre : droit à l'erreur. D'où leur vision technique.

En fait, nos concitoyens avaient sans doute entendu que l'État allait cesser de les surplomber en leur donnant des leçons pour redevenir le service au service du public qu'il doit être pour l'essentiel. Au-delà de ce qui caractérise l'État régalien protecteur, avec ses moyens de contrainte et de défense, dont on sait très bien dans la période troublée que nous traversons, à quel point chacun y est attaché et est prêt à faire des sacrifices pour la sécurité collective en

acceptant des limitations même considérables des libertés, nos concitoyens ont cessé de croire à l'État infaillible, omnipotent, intervenant sans cesse.

J'ai élargi la problématique, en posant le principe du repositionnement de l'État. Dans mon esprit, le projet de loi est non pas l'aboutissement d'une démarche, mais le tout premier pas de ce qui devrait être une transformation collective, dont j'espère vivement que le Parlement sera le pilote de la stratégie et de la bonne atteinte des objectifs.

Le constat que je fais est assez simple. Au début de ma scolarité à l'École nationale d'administration, j'ai eu le bonheur d'imprimer le code de l'urbanisme, soit 700 pages au format 10x12. Dans les trente-deux années qui viennent de s'écouler, il y a eu, à ma connaissance, quatorze lois majeures de simplification. Le code édition 2018 compte à présent 2 800 pages, le format a doublé et le grammage des pages est plus faible. C'est vous dire que c'en est fini de la simplification ! Cela ne fonctionne pas. Il est illusoire de faire croire qu'on parviendra à quelque résultat que ce soit en la matière. Simplifier, c'est dire qu'il y a une règle plus simple, donc une frontière, un contentieux, un décret pour expliquer la frontière, une jurisprudence qui l'éclaire et des exceptions au tracé de la frontière.

La voie à suivre part d'un constat extrêmement simple. Dans une société devenue extraordinairement technique, l'État n'a plus les compétences pour maîtriser cette technique. Le dernier fonctionnaire qui savait ce qu'était une exploitation minière est parti à la retraite. De quel droit l'État va-t-il dire comment fonctionne l'exploitation minière ?

Ce que peut faire l'État, ce n'est certainement pas donner des ordres du haut de son savoir. D'ailleurs, on en connaît les effets. Quand l'État demande à la population de se faire vacciner, elle fait le contraire !

L'État cravaté, en uniforme, en blouse blanche, qui affirme qu'il sait et que vous ne savez pas, n'est plus accepté. Vous le savez beaucoup mieux que moi étant leurs représentants, nos concitoyens savent, comprennent, ont la compétence. L'État peut continuer à être le garant de l'essentiel, de l'objectif à fixer et de la méthode à suivre, en ayant le monopole de la contrainte, du contrôle, du contrôle juridictionnel, de la décision d'équité et de la manière de trancher les conflits insolubles.

Nous avons réalisé une décentralisation territoriale. Celle qui est devant nous aujourd'hui, c'est une décentralisation sociale, celle qui va transférer à la société le soin, dans le cadre fixé par l'État, conformément aux objectifs fixés par le Parlement, de déterminer les moyens d'y parvenir dans un cadre procédural que l'État validera. L'État moderne, ce n'est pas l'État qui recrute 100 000 fonctionnaires pour contrôler les vieux véhicules, c'est celui qui définit les normes en matière de contrôle technique, qui contrôle les contrôleurs et qui laisse la société s'emparer de ce sujet.

L'ensemble des propositions que j'avais formulées et qui ont été soumises à un groupe informel de députés visent à rendre à la société tous les degrés de liberté lui permettant, sujet par sujet, de ne pas être entravée et de pouvoir choisir les voies et moyens de l'action.

Je me suis appuyé sur plusieurs expériences personnelles, mais je n'en citerai qu'une.

Voilà quelques années, une grande querelle avait eu lieu sur le rôle des architectes des Bâtiments de France dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, les trop célèbres ZPPAUP. Il n'est pas question de déclasser un monument historique, mais plus personne ne supporte que l'État ait son mot à dire sur la possibilité d'installer un panneau solaire, de changer une vitrine. C'est cette réalité qui a guidé la rédaction des principales propositions qui figurent dans le texte.

Nous avons gardé le droit à l'erreur, avec son cortège d'exceptions et de prolongations. Dans la rédaction issue des travaux des députés, cela ne représente que 10 % ou 20 % du contenu du texte. Le reste du texte s'inspire de cette réflexion : mieux qu'un jardin à la française, l'éclosion des fleurs dans les prairies est la bonne solution de réjouir l'œil. Il faut arrêter de penser que, depuis Paris, on est capable, de façon uniforme, unitaire et définitive, de fixer absolument tout, partout.

Oui, il y a des règles nécessaires, avec, évidemment, la protection des droits fondamentaux. Mais, on peut peut-être accepter de temps à autre que, ici ou là, sur le territoire, les choses diffèrent. De la même façon, quand l'État fixe des objectifs, il n'est peut-être pas absolument obligé de fixer la totalité des démarches procédurales nécessaires.

D'abord, il y a des limites à l'exercice, des limites constitutionnelles et européennes. Le droit à l'erreur, tel que le projet de loi le porte, c'est bien, mais ce serait mieux si nous commencions aussi à l'exporter au niveau européen. Jusqu'à présent, le droit de l'Union européenne est inflexible.

Ensuite, il y a des limites constitutionnelles. Il faudra sans doute poser la question de la manière d'adopter la norme et de l'écrire. Le projet de loi ne traite pas de l'inflation normative. Je ne crois pas que la norme soit aujourd'hui la bonne réponse. Elle est nécessaire – je pense à la matière pénale ou aux garanties sociales –, mais elle ne doit plus être le seul mode d'intervention. Nous sommes les héritiers d'un État napoléonien, mais nous devons être capables d'imaginer l'État du XXI^e siècle, qui, par définition, est complètement différent, dans ses conceptions de la légitimité, de l'autorité, du pouvoir et de la fixation des règles sociales.

Concernant les ordonnances, je vous répondrai le plus honnêtement possible : c'est une très bonne façon d'élaborer des expérimentations limitées dans le temps, à condition que la fixation des objectifs par le Parlement soit extrêmement claire et que nous soyons capables d'élaborer ensemble – la société, le Parlement, l'appareil administratif de l'État – les moyens de déterminer les modalités d'évaluation, en faisant preuve de pédagogie. À cet égard, nous n'avons pas de culture scientifique de débat préalable aux choix ni d'évaluation du choix. Si nous voulons une décentralisation sociale, il faut que nous nous dotions des moyens nous permettant d'évaluer ce que faisons.

Oui aux ordonnances, à condition que vous, législateurs, affirmiez clairement l'objectif poursuivi et la valeur ajoutée sociale, économique ou politique attendue.

M. Yves Détraigne. – Très bien.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Permettez-moi de revenir sur l'annexe intitulée *Stratégie nationale d'orientation de l'action publique*. Certes, celle-ci est dépourvue de toute portée normative, mais je ne vois pas son utilité. Selon moi, devraient y figurer les principes fondamentaux. Les syndicats de la fonction publique que nous venons d'auditionner estiment que nous enfonçons des portes ouvertes.

Quant au droit à l'erreur, qui paraît être un principe novateur, il n'est pas vraiment généralisé : il concerne surtout les procédures relatives aux sanctions pécuniaires ou la suppression d'une prestation. Pensez-vous qu'il faille davantage étendre son champ ?

Par ailleurs, on nous a opposé que le droit à l'erreur était un droit à la fraude.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je vous poserai cinq questions assez précises.

La première question concerne l'article 9, qui introduit une véritable révolution culturelle, en rendant opposables les circulaires, même lorsqu'elles sont erronées, ce qui est assez surprenant.

L'administration est-elle prête à ce changement ? Cette règle ne va-t-elle pas créer de fait un nouveau pouvoir réglementaire ? Qui aura intérêt à agir pour faire annuler des circulaires prises en faveur des administrés, mais qui vont à l'encontre de la lettre de la loi ou du règlement ?

L'article 10 généralise la pratique du rescrit, autant de cas pratiques complexes que devront résoudre directement les agents publics dans des délais contraints. Quelles études ont été réalisées pour jauger les moyens humains et financiers nécessaires ? Quel sera *in fine* le champ d'application de cette mesure ?

Concernant l'article 12, dans son avis, le Conseil d'État – je comprends les réserves que vous avez émises dans votre propos liminaire – s'est montré très critique à l'encontre du certificat d'information proposé, au point de ne pas retenir une mesure jugée « pas nécessaire ».

Le Conseil pointait en particulier l'absence d'exhaustivité – il faudrait demander autant de certificats qu'il y aura d'administrations concernées par une activité – et non la cristallisation des règles présentées avant que l'Assemblée nationale ne prévoise une expérimentation sur ce point.

Plutôt que de créer un nouvel outil ne devrait-on pas chercher à améliorer les instruments d'information existants, comme les circulaires ou les sites internet, tel le site www.service-public.fr ?

Quant à la cristallisation, ne craignez-vous pas de potentiels effets pervers ou d'aubaine ? Selon que l'on aura demandé un certificat d'information ou non, on pourra se voir appliquer des règles différentes.

La procédure de rescrit juridictionnel proposé à l'article 31 nous semble complexe à mettre en œuvre et source potentielle d'un engorgement de la juridiction administrative. Que pensez-vous de l'idée alternative de mettre un œuvre pour les décisions administratives non réglementaires et intervenant sur certains fondements un dispositif inspiré de ce qui existe en matière d'urbanisme, lequel permet de purger certains actes administratifs de tout vice de forme ou de procédure dans les six mois qui suivent ? Cette mesure de nature à faciliter les grands projets serait peut-être plus claire.

Enfin, ayant travaillé de concert avec les députés de la majorité, que pensez-vous de la très grande quantité de rapports – rapports d'évaluation, rapports d'expérimentation, comptes rendus et autres évaluations diverses, comptables et financières – qui ont été

introduits dans le texte par l'Assemblée nationale ? En clair, ces rapports sont-ils vraiment nécessaires ?

M. Thierry Tuot. – Je comprends vos interrogations sur une annexe à caractère non normatif, mais la Constitution nous impose qu'une disposition qui n'est pas une règle de droit soit inscrite en annexe. La seule solution est la loi de programme, dans laquelle la partie la plus importante politiquement, la stratégie, figure dans l'annexe.

Oui, nous enfonçons des portes ouvertes, mais la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le fait aussi : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. » Une fois écrit, cela sert de fondement et d'inspiration pour de nombreuses actions. Écrire dans l'annexe la charte de fonctionnement de chaque service peut jouer un rôle dans le changement de culture.

Réfléchissons à l'impact économique de toute nouvelle mesure. L'OCDE évalue la charge administrative à 80 milliards d'euros. Économiser un quart revient à réaliser 25 milliards d'euros d'économies, avec un impact pour la croissance et l'emploi. On peut multiplier les exemples. Si ces banalités devenaient des valeurs d'action quotidiennes pour l'État et ses fonctionnaires, on accomplirait de grandes choses. C'est un pari. Peut-être que nous regarderons cela avec condescendance dans deux ou trois ans, peut-être que cela sera le début d'une évolution significative. Croyons-y ensemble !

Avant le droit à l'erreur, prévalait cette bonne idée qu'était : « Le silence vaut acceptation ». Nous sommes un État de droit, contraint, dans un monde complexe. En 1974, le conseil des ministres délibérait sur la couleur des téléphones. Voyez aujourd'hui la taille du code des postes et des communications électroniques. Aucun d'entre nous n'est prêt pour un droit à l'erreur sur la santé ou l'environnement, et l'Union européenne ne l'accepterait pas : il ne peut y avoir de champ illimité du droit à l'erreur. Les effets positifs porteront davantage sur l'esprit du droit à l'erreur que sur la règle de droit contraignante.

L'article 9 n'est pas si révolutionnaire, voyez l'article L. 80-A du Livre des procédures fiscales, inspiré des doctrines. *De facto*, la hiérarchie des normes est souvent inversée pour les fonctionnaires qui placent la circulaire en premier. Le public demande seulement que l'administration, par ses circulaires, ne change pas d'avis en cours de route. Cela fonctionne très bien en droit fiscal. La pratique administrative oblige à être de bonne foi.

L'article 10 relatif au rescrit est un pari ; il existe déjà en droit fiscal. En cas de doute, une entreprise peut interroger l'administration, même si ce dispositif est peu utilisé. Ainsi, si une nouvelle règle sur la sécurité des fours des boulangers est en concurrence avec une nouvelle norme énergétique, une réponse immédiate de l'administration à la fédération des boulangers, qui donne une interprétation valable partout, serait un petit progrès. Il n'y aura pas de grand soir de la révolution administrative, mais un grand siècle, le XXI^e siècle. L'administration n'est pas là pour surprendre le citoyen dans un défaut d'application de la loi.

L'article 31 relatif au rescrit juridictionnel sera difficile à mettre en œuvre. Dans le code de l'urbanisme, le certificat de purge est très peu utilisé, car il intervient après que les actes sont sortis. Le rescrit juridictionnel a pour objectif de préempter et stériliser le champ d'un contentieux pouvant être dilatoire ou reposer sur des chantages. Selon le Conseil d'État, il est difficile à articuler avec les outils du droit commun.

Ce projet de loi est non pas un nouvel édifice à la Louis XIV, mais un arsenal avec des bons outils à sortir au bon moment. On peut utiliser la purge pour vices de forme dans de nombreux sujets – social, environnemental, etc. – en combinaison avec d'autres outils. Quant aux rapports, la Constitution interdit de mentionner dans la loi des sujets ne relevant pas de la compétence du législateur. Heureusement, le Conseil constitutionnel ne censure pas tout... La seule solution pour évoquer ces sujets, c'est le rapport.

Comment le Parlement peut-il définir des objectifs, des principes ou des règles d'action ? La solution est non pas de supprimer ou de réduire la séparation entre les articles 34 et 37, mais d'aller plus loin, et de combiner la fixation d'une stratégie avec des capacités d'intervention. Certes, les rapports ne sont pas tous lus, mais certains sont utiles, comme le dernier que j'ai remis sur le service militaire, et qui a inspiré la loi de programmation militaire. Un rapport au Parlement n'est jamais inutile en lui-même, mais il y a des temps politiques qui sont différents. Disposer de plus de rapports et de moins de lois pourrait être un cocktail efficace.

M. Michel Forissier. – De nombreux sénateurs travaillent sur la question de l'inflation des normes. Alors que la société évolue fortement, ne serait-il pas opportun de remplacer le système d'obligation normative par une obligation de résultat ? C'est le cas dans les entreprises privées – j'en ai une longue expérience. Ce serait considérer que les citoyens sont des adultes responsables, tout en conservant un cadre général plus lâche.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je me limiterai aux principes que vous avez évoqués dans votre intervention liminaire. Vous nous avez fait une description apocalyptique de l'État Léviathan, mais qui l'a construit et nourri ? L'État français peut aller à la messe avec d'autres États ; nous ne sommes pas moins bien gouvernés que d'autres pays, qui envoient des stagiaires à l'ENA ou dans nos administrations pour prendre quelques leçons – je vous rassure, je ne suis pas un haut fonctionnaire...

Vous affirmez qu'il ne faut plus de règles uniques sur le territoire, mais les lois concernant l'organisation des collectivités sont appliquées de manière très différente. Dans la Constitution, même si nous sommes une République laïque, il y a toujours l'exception de l'Alsace-Moselle et la spécificité de la Corse... La souplesse des organisations ne correspond pas tout à fait à votre description.

Lorsqu'on voit les évolutions récentes, il y a une contradiction entre les lendemains qui chantent que vous annoncez et la réalité. Pour avoir une administration humaine, il faut des hommes. Cessons de faire disparaître l'administration territoriale de l'État. C'est très bien de remplacer les hommes par des ordinateurs, d'utiliser des réseaux, mais c'est un peu juste pour répondre au public et pour plus d'humanisation...

La prolifération du nombre des autorités administratives indépendantes (AAI), plus ou moins hautes, sur lesquelles nous avons publié un rapport, en fait de bonnes gâches. Ce sont d'anciens élèves de l'ENA qui les remplissent. Ils ne sont alors plus « hauts fonctionnaires », ils sont « indépendants » ! Il y a une contradiction entre votre intention et la réalité, mais peut-être dois-je changer de lunettes ?...

Mme Élisabeth Lamure. – Ce texte prévoit de nombreuses expérimentations ; nous n'y sommes pas opposés, mais cela prouve que le texte n'est pas abouti, et que l'étude d'impact est bien trop légère, ce que nous reprochons d'ailleurs régulièrement aux projets de loi. Pourquoi ne pas commencer par réformer l'élaboration des lois ? Ainsi,

le *Normenkontrollrat* allemand (NKR, Conseil fédéral de contrôle des normes) a un rôle important sur les textes de loi et les études d'impact.

M. Julien Bargeton. – Les différentes dispositions du projet de loi sur la médiation et la transaction vont-elles désengorger les juridictions administratives ? Les indicateurs sont-ils une bonne façon d'améliorer la relation entre l'utilisateur et l'administration, ou bien une fuite en avant quantitative ? Quels indicateurs permettraient d'améliorer ces relations ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – J'ai été très intéressée par vos réflexions sur l'évolution du sens de l'État, avec la promotion d'un État encadrant par objectifs. Mais ne passe-t-on pas d'une bureaucratie de la procédure à une bureaucratie des indicateurs ? Quelle serait sa pertinence ? Quelle humanité y a-t-il à transformer en chiffres de l'humain ? On exige de l'État et de l'administration de la souplesse envers les entreprises, mais, lorsqu'il finance un projet, on lui demande de faire de nombreux contrôles et de fournir des indicateurs, en dehors de la réalité.

M. Jean-François Husson, président. – C'est un beau sujet pour un conseiller d'État...

M. Thierry Tuot. – Remplacer le système normatif par une obligation de résultat est l'une des idées de base. L'ancien maire du Havre est un camarade du Conseil d'État. Nous avons dû annuler dans cette ville un plan local d'urbanisme pour insuffisance de publicité, car le deuxième journal d'annonces légales avait eu moins de 200 lecteurs cette année-là, tandis que le site internet qui compte 100 000 visiteurs n'a pas été pris en compte...

Je regrette d'avoir donné l'impression d'une situation apocalyptique. Je suis très fier d'être fonctionnaire, et j'ai arrêté de travailler en entreprise lorsque celle-ci a cessé d'être publique. Il est important que les fonctionnaires aient une liberté, alors qu'actuellement l'interdiction de déroger et la masse normative la leur interdisent. Un haut fonctionnaire est non plus un entrepreneur de l'intérêt public, mais un administrateur de procédures. Cela explique les difficultés en termes de recrutement, notamment dans le domaine social, où l'on devrait attirer les meilleurs. Cela vient du manque d'attractivité de ce secteur dans l'imaginaire de travail du fonctionnaire. Remettons dans les territoires des fonctionnaires aptes à décider !

Des expérimentations seront lancées sur l'interlocuteur unique et l'autorité unique. Rendons aux fonctionnaires la capacité de prendre des risques sans danger pour eux-mêmes ! La charte donne ces signaux. Grâce au Sénat, les AAI prolifèrent beaucoup moins. Rassurez-vous, ce sont toujours des fonctionnaires qui y travaillent, avec un contrôle de leur fonctionnement par le législateur.

Le caractère expérimental ne provient pas toujours d'un manque de réflexion, il est aussi un signe d'humilité. Oui, les études d'impact sont insuffisantes. Mais le Parlement a rarement rejeté un texte pour insuffisance de son étude d'impact, alors que le Conseil d'État alerte régulièrement. Dotons-nous de moyens pour avoir des lois de meilleure qualité, avec notamment des expertises extérieures, afin que l'étude d'impact nourrisse l'élaboration de la loi. Une inversion collective du mode de fonctionnement est nécessaire.

Je ne sais pas si la médiation réduira la charge des juridictions administratives, qui varie selon les années, indépendamment de la qualité de la norme. Ainsi, EDF n'avait presque

aucun contentieux lorsque l'entreprise était en situation de monopole. Désormais, les consommateurs exercent leur droit. Les recours administratifs préalables et obligatoires (RAPO) se sont multipliés, avec une grande efficacité pour prévenir les contentieux. On peut espérer le même résultat pour la médiation et les rescrits, même si l'objectif n'est pas de réduire la charge.

On veut toujours appliquer à l'État les méthodes de l'entreprise. Dans une entreprise, tout se termine par le compte d'exploitation, et l'actionnaire est le juge de paix. Ce n'est pas le cas pour l'État, qui n'est pas soumis à la pression du marché. Mais un contrôle politique collectif et sociétal doit exister ; il est insuffisant ; les associations de consommateurs ou environnementales ne sont pas assez puissantes. Pourquoi a-t-on tant de difficultés à réunir les acteurs concernés autour de la table pour aboutir à un compromis ? L'administration française n'est ni la pire ni la meilleure du monde.

Je suis administrateur de trois ports : Paris, Rouen et Le Havre. Lorsqu'un industriel étranger veut s'y installer, avec le meilleur préfet, les élus et l'administration, on obtient l'autorisation administrative en dix-mois mois, contre quarante-cinq jours à Hambourg. Sur le range Nord, Rouen et Le Havre sont pourtant accessibles trois jours avant en venant de la Chine, mais leur croissance, certes importante, est dix fois inférieure à celle d'Hambourg ou Rotterdam. La compétitivité administrative est en cause. C'est une question non pas de réduction des coûts ou du nombre de fonctionnaires, mais de défense de l'intérêt général par des procédures. Les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement qui délivrent les autorisations Seveso 2 n'ont jamais exploité une telle industrie. Désormais, l'expertise est dans les entreprises, et non chez les ingénieurs du corps des Mines – il n'y a plus de mines. Comment éviter les aigrefins comme Metaleurop ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Lors des différents entretiens que nous avons menés auprès de représentants d'entreprises, nous avons eu des remarques sur les contrôleurs de la fonction publique. Le terme de conseillers ne serait-il pas plus approprié pour une culture de la confiance ?

M. Thierry Tuot. – Depuis que le banquier est devenu un conseiller financier, la taille de votre découvert ne s'est pas réduite...

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je suis employé de banque...

M. Thierry Tuot. – De même pour un conseiller de Pôle Emploi. Le changement de culture entraîne un changement de nom. L'inverse est possible, mais la structure peut aussi ne jamais changer. Oui, le fisc est là pour vous aider à respecter vos obligations fiscales, et j'espère que l'on continuera à parler de police fiscale et de sanctions pour les fraudeurs. Changeons d'abord la manière d'être, dans la formation des fonctionnaires ! Si le changement de nom marque le début d'une nouvelle ère culturelle, pourquoi pas ? C'est un « conseiller d'État » qui vous le dit...

M. Yves Détraigne. – Je me réjouis de votre discours. Ancien haut fonctionnaire, j'étais membre d'un corps contrôlant l'exécution des dépenses publiques et le recouvrement des recettes. Votre langage vante non pas l'application de la règle à la virgule près, mais l'efficacité. Les règles sont faites pour tracer un cadre, évitant de faire n'importe quoi. Faisons confiance aux élus et aux administratifs pour les mettre en œuvre ! Souvent, le mode d'emploi

peut entraver la compétitivité ou faire agir trop lentement. Je me félicite d'entendre ces propos de la part d'un membre de la plus haute juridiction administrative.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie, monsieur le conseiller d'État.

Audition conjointe de représentants des collectivités territoriales

M. Jean-François Husson, président. – Nous recevons maintenant plusieurs représentants d'associations d'élus locaux, que je remercie de leur disponibilité. J'ai le plaisir de saluer M. Didier Maus, maire de Samois-sur-Seine, qui représente l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), et M. Loïc Cauret, maire de Lamballe et président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

Le projet de loi que nous examinons concerne au premier chef les administrations de l'État, mais, sur plusieurs points, il a un impact direct ou indirect sur les collectivités locales. Celles-ci sont parfois directement concernées par les dispositions nouvelles qu'il prévoit, qu'il s'agisse ou non d'expérimentations, comme les maisons de services au public ou la dispense de pièces justificatives de domicile pour la demande de pièces d'identité, de permis de conduire ou de certificat d'immatriculation. Cette dispense concernera quatre départements : l'Aube, le Nord, les Yvelines et le Val-d'Oise.

D'autres articles du texte auront à court terme une influence sur les collectivités, même si elles sont exclues pour l'instant de leur périmètre d'application. Je pense ici à l'obligation de mettre à la disposition du public un numéro d'appel fixe et non surtaxé.

Quelles dispositions du texte sont les plus importantes pour les collectivités que vous représentez ? Comment avez-vous été associés à la consultation ?

Ce texte établit-il un bon équilibre entre le principe d'égalité des citoyens devant la loi et celui de la prise en compte des spécificités locales ? C'est un débat nécessairement ouvert lorsqu'on envisage des expérimentations...

M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). – Merci de votre invitation.

L'AdCF estime qu'il est important que les associations d'élus puissent participer au débat, même si les intercommunalités sont moins directement concernées que les communes. Cette loi part d'une volonté générale de simplification et d'expérimentation. Simplifier est toujours très difficile, et amène parfois des risques supplémentaires par rapport au droit commun. Ainsi, si l'on touche à la loi Littoral par des dérogations introduites par ordonnance, qui décidera de ce qui est possible ? Comment les instructeurs des permis géreront-ils cela ? Il y aura des différences d'appréciation sur le territoire, selon les communes ou les intercommunalités concernées.

La construction dans les zones industrielles ou les espaces économiques peut aussi faire l'objet de pressions considérables sur le maire ou le président de l'intercommunalité. On pourrait rajouter à la possibilité de déroger celle de changer la règle telle qu'elle est. Comment y résister ? Mon intercommunalité a un service de quarante personnes pour gérer les permis de construire...

Qu'en sera-t-il de l'opposabilité et du conseil ? Quel sera le rôle du contrôle de légalité ? Vous prônez un État de conseil et de service, mais le contrôle de légalité est autre. Si l'on veut changer le droit, l'État doit s'adapter dans ses représentations territoriales. D'un département à l'autre, le contrôle de légalité agit différemment ; c'est un élément de fragilité. Cela vaut aussi pour d'autres autorités, comme les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Le texte évoque la possibilité d'un droit à des règles stabilisées pendant un certain temps. Un projet de zone industrielle a été commencé sur mon territoire il y a quelques années ; un décret sur l'impact sur l'environnement et l'agriculture a été publié en 2017, qui nécessite de refaire toute la procédure. La DREAL bloque. Lorsqu'une procédure est en cours, la base juridique de départ doit servir jusqu'à la fin de la procédure.

L'opposabilité au public est également importante. Sur la côte, le conflit d'usage ou la contestation des permis de construire devient quotidien. Le service instructeur de la collectivité est alors mis en cause. Si le permis de faire n'est pas bien balisé, n'importe qui pourra s'y opposer, au titre de la jurisprudence. Ce danger n'est pas insurmontable, mais peut fragiliser des projets. Nous avons des dérogations du droit, étant dans le droit positif. Si ce qui n'est pas écrit était autorisé, on serait dans une autre situation.

M. Didier Maus, membre du comité directeur de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). – M. François Baroin, votre ancien collègue, a été très sensible à votre invitation. J'ai déjà examiné ce texte à deux reprises avec le Conseil national d'évaluation des normes (CCEN), le 20 juillet et le 9 novembre dernier. Le projet actuel, modifié par l'Assemblée nationale, est nettement meilleur pour les communes que l'avant-projet gouvernemental. Sur deux points, l'avis du CCEN a été suivi : la suppression de l'article relatif à la dématérialisation de la propagande électorale, et la modification de la règle obligeant les collectivités à transmettre au contrôle de légalité les ordres du jour de leurs assemblées délibérantes.

Je suis tenté de rapprocher ce projet de loi du discours du Président de la République à Versailles, le 3 juillet dernier : « l'efficacité d'abord. Il faut du temps pour penser la loi. Du temps pour la concevoir, la discuter et la voter. » « Sachons mettre un terme à la prolifération législative. »

Ce projet de loi concerne des thèmes extraordinairement divers. Preuve en est, vous avez constitué une commission spéciale pour rassembler les meilleures compétences du Sénat. Cette ampleur est-elle trop importante ? Le projet de loi comprend une dizaine d'articles recourant à l'article 38 de la Constitution pour l'habilitation d'ordonnances...

M. Jean-François Husson, président. – Douze articles.

M. Didier Maus. – C'est énorme ! Le Gouvernement aurait pu déposer au minimum douze projets de loi différents...

J'ai également une difficulté de principe avec le recours à la procédure accélérée pour un projet de loi important, qui va loin dans l'expérimentation. Un véritable dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat n'aurait-il pas été nécessaire, plutôt que de réunir une commission mixte paritaire dès la fin de la première lecture ? C'est un mauvais exemple de procédure accélérée.

Les intitulés du projet de loi et des subdivisions, même sans aucune valeur normative, sont des incantations. « Vers quelque chose », c'est un langage de rapport et non d'élaboration de la loi.

Le projet de loi est susceptible d'être une source non négligeable de contentieux sur deux points. C'est logique pour toute nouvelle disposition législative, mais est-ce normal dans le cas d'une simplification ?

L'article 2 pose le principe du droit à l'erreur. Nous aurons des discussions infinies sur ce qu'est une erreur matérielle et la mauvaise foi, même si l'Assemblée nationale a introduit un article L. 123-2 définissant la mauvaise foi : « Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation. » Cela ne fait pas avancer la question, et sera source de contentieux.

Par ailleurs, l'article 44 introduit par amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale dispose que « sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile du fonctionnaire ne peut être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions ». J'ai lu l'exposé des motifs et je comprends bien la préoccupation du Gouvernement, mais est-ce constitutionnellement possible de supprimer la mise en cause de la responsabilité civile de quelqu'un ?

M. Jean-François Husson, président. – Il peut être exonéré de sa responsabilité.

M. Didier Maus. – Ce point devrait être expertisé par votre commission. L'AMF vous transmettra une note plus complète sur tous ces sujets.

La dispense de justificatif de domicile prévue à l'article 23 est une bonne idée : plus besoin de facture EDF ou de téléphonie, mais l'administration pourra solliciter à la place « une information permettant son identification auprès d'un fournisseur d'un bien ou d'un service attaché à son domicile ». Est-ce une vraie simplification ?

Concernant l'article 24, l'AMF est extrêmement attachée à la conservation des actes d'état civil. On ne doit pas dématérialiser la totalité de l'état civil : nous ne connaissons pas la durée de vie de la dématérialisation, alors que nous pouvons toujours consulter des registres du XVI^e siècle. Soyons prudents !

L'AMF est favorable à l'assouplissement de certaines mesures ; je pense à l'article 26 relatif à l'urbanisme ou à l'article 31 relatif au rescrit juridictionnel. Ce dernier est une bonne innovation dans son principe, mais est-il justifié de le prévoir sur la légalité externe des décisions à prendre ? Souvent, on conteste la légalité interne de la décision, et non la forme.

L'AMF est extrêmement réservée sur les transformations de l'enquête publique prévues aux articles 33 et 35. Les règles ne sont pas parfaites, mais les commissaires enquêteurs sont disponibles pour les citoyens. Les procédures informatiques simplifiées offriront-elles les mêmes garanties ? L'AMF en doute. La société du numérique complète l'enquête publique, mais ne doit pas s'y substituer. Oui, on peut écrire sa contribution sur le site internet, mais la consultation des documents doit être possible dans d'autres lieux.

Le village de Boissy-aux-Cailles, situé dans l'intercommunalité du pays de Fontainebleau, à 90 kilomètres de la porte d'Orléans, n'est pas couvert par le réseau mobile

ou internet, car il se trouve dans un fond de vallée. C'est en voie d'amélioration, mais en attendant, le principe d'égalité est-il respecté si les possibilités de la dématérialisation ne sont pas accessibles partout ?

La plupart des dispositions de ce projet de loi ne concernent pas spécifiquement les communes, mais elles auront sans doute un impact sur elles.

L'article 1^{er} dispose que « la stratégie nationale d'orientation de l'action publique, annexée à la présente loi, est approuvée » : cette dernière aura donc valeur normative un jour. Or, d'après son dernier alinéa, « l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les autres personnes publiques et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public administratif concourent à la mise en œuvre de la présente stratégie nationale ». Quelle est la portée de cette phrase ? Je serai heureux de lire le rapport et les explications qui seront fournies par le Gouvernement en séance publique.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 2 du projet de loi instaure au profit de tout usager un droit à l'erreur et un droit au contrôle. Quel est votre avis sur ces deux dispositifs ? Beaucoup de procédures seront susceptibles d'y donner lieu. Quelles difficultés les collectivités territoriales rencontreront-elles dans leur mise en œuvre ? Attendez-vous un accompagnement des services de l'État ?

En matière fiscale, le texte encourage le passage d'une administration de contrôle ou de sanction à une administration de conseil. Cela concerne d'abord les relations entre la DGFIP et les contribuables. Comment améliorer les relations entre cette direction et les collectivités territoriales ? Comment diminuer en particulier la part du contrôle formel au profit d'un accompagnement en matière de comptabilité ou de fiscalité locale ?

Quel est votre avis sur la poursuite de l'instruction d'un dossier par l'administration en l'absence d'une pièce non essentielle ?

Que pensez-vous, enfin, de l'article 26 *bis*, qui autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures concernant la petite enfance ? C'est un sujet qui exige d'être appréhendé de manière large.

M. Didier Maus. – Toutes les collectivités territoriales sont concernées par les articles 2 et 2 *bis*, car elles sont au plus près des citoyens. Prédire quelles seront les difficultés est compliqué, car cela dépendra de la pratique. Je connais des communes ou des intercommunalités dans lesquelles il est facile de faire rectifier les erreurs pour que la procédure suive son cours. Faudra-t-il être plus formel ? Je ne le sais pas.

La notion de « pièce indispensable » qui figure à l'article 2 *bis* m'intrigue. Qu'est-ce qu'une pièce indispensable ? Récemment, j'ai examiné une demande d'autorisation de permis de construire : le plan cadastral était correct, mais les numéros de parcelles erronés. Qu'en penser au regard de l'article 2 *bis* ? En l'espèce, nous avons prié le demandeur de rectifier les numéros de parcelles, voilà tout. Une erreur matérielle peut être marginale ou substantielle. Un jour, nos décisions seront contestées, nous irons devant le tribunal administratif et, quelques années plus tard, le Conseil d'État finira par dire la vérité.

M. Loïc Cauret. – Les sujets dont nous avons à connaître vont du mariage au permis de construire, en passant par la redevance assainissement. Bref, les domaines sont variés.

Selon l'importance du service, des aménagements sont déjà possibles, les agents d'accueil sont compréhensifs. Le danger serait peut-être, en formalisant de nouvelles étapes – tel document est-il une pièce indispensable ? – de compliquer les procédures. Nous prenons déjà d'innombrables précautions pour l'instruction des permis de construire – expertise interne, avocat conseil, contrôle de légalité, DREAL, DDT, etc.–, car les enjeux sont trop importants. Pour un mariage, quelle est la pièce essentielle ? S'il manque une facture EDF, ce n'est pas bien grave ; s'il manque la preuve de nationalité, c'est plus embêtant, d'autant que c'est nous qui procédons à l'audition. La loi peut certes compléter la jurisprudence, comme cela se fait en droit social, mais veillons à ne pas complexifier les choses.

L'autre question de fond est de savoir comment les préfetures exerceront le contrôle de légalité. Pour l'heure, l'accent est mis sur la répression. Faute d'une plus grande bienveillance, le texte ne changera rien.

La DGFIP, c'est un autre sujet. Nous avons de très bons rapports avec cette direction, mais celle-ci délivre de moins en moins de conseils, voire plus du tout, car elle manque de moyens et est en train de rationaliser son réseau local. Du coup, les opérations financières se traitent avec les cabinets ou avec l'ingénierie des grandes communautés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Que pensez-vous de l'expérimentation par les collectivités territoriales des référents uniques ? Des référents uniques dotés d'un pouvoir de décision seraient-ils envisageables et utiles dans les maisons de services au public ?

Il est question d'autoriser par ordonnance les maîtres d'ouvrage à déroger aux règles de construction – une autorisation relative à des travaux d'isolation, par exemple, serait instruite en tenant compte du résultat et non des moyens : qu'en pensez-vous ? Êtes-vous favorables à ce qu'un unique interlocuteur instruisse les dossiers, à charge pour lui de recueillir l'avis des services d'urbanisme, de sécurité, de la DREAL, de l'architecte des Bâtiments de France, etc. ?

Que pensez-vous du rescrit juridictionnel ? Quelles conséquences aurait-il pour vous ?

Vous avez exprimé des doutes sur un certain nombre de points. Sur le droit à l'erreur ou l'autorisation de construire, les recours des tiers sont interminables. Nous aurions aussi pu évoquer les procédures de déclaration d'utilité publique. Sachez en tout cas que Mme Gruny et moi-même, qui sommes des élus de terrain, sommes très pragmatiques, très vigilants sur tous ces sujets, et sensibles à la simplification des procédures.

M. Didier Maus. – Un référent unique serait incontestablement utile pour simplifier les démarches des entreprises et des particuliers. La chose est faisable, à condition qu'il puisse véritablement faire l'intermédiaire entre les différents services. Cela suppose que chacun y mette de la bonne volonté. La création d'un guichet unique pour la création d'entreprise était déjà une revendication il y a plus de trente-cinq ans... Cette bonne idée est-elle plus facile à mettre en œuvre à l'ère du numérique ? Je le souhaite.

Les questions de construction sont extraordinairement conflictuelles et mettent à nu les passions des uns et des autres – demandeurs, voisins, défenseurs de l'environnement, etc. Prenons garde de maintenir un cadre national égalitaire en la matière. Il faut certes une capacité d'adaptation, mais le sujet est extrêmement sensible.

Je suis favorable au rescrit juridictionnel, mais le juge saisi d'une opération importante pourra-t-il apprécier la totalité des éléments pour juger de sa légalité externe ?

Nous sommes tous favorables à la simplification, cela va de soi, mais nous avons aussi tous en tête des exemples de fausses simplifications et de fausses bonnes idées.

Certaines directions départementales des finances publiques (DDFiP) sont très coopératives, d'autres beaucoup moins ; cela dépend même de la personnalité du trésorier. Le manque de compatibilité des systèmes informatiques est une source de difficulté importante. Auparavant, un rejet était traité manuellement par l'agent de la trésorerie ; désormais, si le système informatique ne permet pas d'en comprendre la cause, c'est énervant.

M. Loïc Cauret. – J'ai visité récemment les maisons de services au public de mon département. Tous les cas de figure sont possibles : certaines sont très petites, d'autres abritent La Poste. À Lamballe, pour éviter les complications, la mutualisation des services ne concerne que l'accueil, pas les procédures. Prenons garde de ne pas trop réglementer les choses. Les appels à projets, en la matière, sont délicats.

Je n'ai pas bien compris quels pouvoirs de décision le référent unique pourrait exercer : organiser les espaces et les horaires, sans doute, mais au-delà ? Je suis favorable à un guichet unique assimilé à un point d'entrée, mais veillons à ne pas allonger les procédures. Nous avons, par exemple, un service commun pour l'instruction des permis de construire, doté de référents géographiques qui contactent les autres acteurs ; ajouter un maillon dans la chaîne pourrait faire perdre un mois ou deux ! Oui à des expérimentations dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales, mais non à une règle impérative unique.

Mme Dominique Vérien. – L'article 34 autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'environnement sur les procédures relatives à l'information et à la participation des citoyens pour les projets d'installation et de production d'énergie renouvelable en mer afin que le débat public ou la concertation préalable ait lieu uniquement en amont de la procédure de mise en concurrence. Qu'en pense le maire de Lamballe ?

M. Loïc Cauret. – Le parc éolien en mer de la baie de Saint-Brieuc a fait l'objet d'un appel d'offres national il y a quelques années, organisé par l'État en amont ; les contentieux ont été lancés une fois l'entreprise choisie. Ils concernent la localisation du parc et l'atterrage. Tous les problèmes ne sont pas encore réglés. Les procédures ont pris le temps qu'elles devaient prendre, mais pas plus qu'une procédure concernant l'éolien terrestre. Je sais qu'une réflexion sur la réduction des possibilités d'appel est en cours, mais le problème se situe moins dans la longueur de chacune des étapes d'instruction – elles doivent être bien faites – que dans les délais supplémentaires qu'ajoute, au dernier moment, l'absence d'une pièce. C'est la spécialité de la DREAL !

M. Yves Détraigne. – S'apercevoir au dernier moment qu'une pièce manque au dossier laissé sur une table est en effet insupportable.

M. Jean-François Husson, président. – Avez-vous des propositions concernant le permis de faire ?

Monsieur Maus, nous sommes preneurs de toute idée d'appellation nouvelle du projet de loi.

Dans les Hauts-de-France, sur un territoire où l'offre de services publics diminuait, une intercommunalité a eu l'idée de déployer un camping-car, animé par des agents de l'intercommunalité et une personne en service civique, pour collecter les demandes des usagers. C'est l'idée que je me fais du référent unique, même si cela pose des problèmes en termes de désengagement de l'État et de charges nouvelles pesant sur les collectivités.

M. Loïc Cauret. – Est-il nécessaire de légiférer sur ce point ? Simplifions.

Ce qui compte dans le permis de faire, c'est le résultat, le temps gagné sur la procédure habituelle. Or une maison, un lotissement ou une zone industrielle, ce n'est pas la même chose. Il faut donc évaluer les choses en amont et en aval. Un problème se posera si les jurisprudences divergent trop d'un territoire à l'autre, mais nous ne le verrons que dans cinq ou dix ans. Une première évaluation au bout de trois ou quatre ans sera donc utile.

M. Jean-François Husson, président. – Le ministre insiste sur le fait que ce texte instaure certes de la fluidité et un droit à l'erreur, mais n'est pas un nouveau texte de simplification. Un premier avant-projet a été suivi d'un second, les députés ont ajouté une vingtaine d'articles au texte initial, de nombreuses ordonnances sont prévues, ainsi que des expérimentations tous azimuts. Nous ferons au mieux pour clarifier tout cela.

M. Loïc Cauret. – Il faudra aussi veiller à ne pas contredire les schémas de cohérence territoriale, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire...

M. Jean-François Husson, président. – En effet.

M. Didier Maus. – Si le ministre a dit que ce n'était pas un texte de simplification, c'est alors un texte de complexification. Ce serait regrettable.

Si l'on était neutre, on dirait que ce texte porte diverses dispositions sur les relations entre les citoyens et l'administration, mais ce ne serait pas porteur politiquement. Quoi qu'il en soit, je doute qu'un projet de loi, quel qu'il soit, suffise à restaurer une société de confiance.

L'expérimentation de deux ans prévue à l'article 15 pour les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville est trop courte. Ces expérimentations sont généralement de trois ou quatre ans, et ce sont des sujets compliqués. Laissons au moins aux gens le temps de monter leur dossier !

Je suis frappé enfin par le nombre de rapports demandés avant la fin de l'expérimentation. Comment peut-on évaluer une expérimentation avant qu'elle ne soit terminée ? Il serait bon que le Sénat mette un peu de cohérence dans les calendriers.

M. Loïc Cauret. – Quant à l'article 26 *bis* sur la petite enfance, je le comprends comme une volonté d'harmoniser les règles d'encadrement.

M. Jean-François Husson, président. – Ce n'est pas clair. Nous avons proposé de recourir sur ce point à la procédure de législation en commission, avant d'y renoncer. Nous allons sans doute en débattre longuement en séance, grâce à l'expérience de nos collègues.

M. Loïc Cauret. – Ce sujet mobilise l'État, les départements et la Caisse d'allocations familiales. Ce n'est pas une petite affaire.

M. Jean-François Husson, président. – Nous vous remercions et restons preneurs de tout élément supplémentaire que vous jugeriez utile.

La réunion est close à 18 h 35.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA
STRATÉGIE INDUSTRIELLE DU PAYS**

Jeudi 15 février 2018

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

**Audition de M. Henri Poupert-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom
(publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

**Audition de M. Philippe Varin, Président de France Industrie, Vice-président
du Conseil national de l'industrie (publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 19 FÉVRIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 21 février 2018

à 10 heures

Salle Médicis

à 10 h 00 :

<p>- Examen des amendements de séance déposés sur le texte adopté par la commission sur la proposition de résolution européenne n° 229 (2017-2018) sur les directives de négociation en vue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Australie, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part (Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur) ;</p>
--

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 290 (2017-2018) de Mme Monique Lubin, MM. Éric Kerrouche, Patrick Kanner et plusieurs de leurs collègues visant à proroger l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau prévue à l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013.

à 10 h 30 :

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde, en commun avec la commission des affaires sociales, rassemblant des représentants de consommateurs :

. M. Quentin Guillemain, président de l'Association des familles victimes du lait contaminé aux salmonelles ;

. M. Jean-Yves Mano, président de l'Association nationale de défense des consommateurs et usagers (CLCV) ;

. M. Cédric Musso, directeur de l'action politique d'UFC – Que Choisir, accompagné de M. Olivier Andrault, chargé de mission « Alimentation » au sein de l'association ;

. Un représentant de l'Institut national de la consommation (INC).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 20 février 2018

à 18 heures

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur la loi de programmation militaire 2019-2025.

Mercredi 21 février 2018

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau – côté écran

à 9 h 30 :

- Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef opérations à l'état-major des armées, sur les OPEX.

à 11 heures :

- Audition de M. Eric Trappier, président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF), sur la Loi de programmation militaire 2019-2025.

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 468 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces ;

. projet de loi n° 597 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention n° 184 de l'Organisation internationale du travail relative à la sécurité et la santé dans l'agriculture ;

. projet de loi n° 509 (AN – XV^e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane (sous réserve de sa transmission) ;

. projet de loi n° 390 (AN – XV^e législature) autorisant l'approbation de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse et de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire transfrontalière (sous réserve de sa transmission) ;

. projet de loi n° 323 (AN – XV^e législature) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge (sous réserve de sa transmission).

Commission des affaires sociales

Mercredi 21 février 2018

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport de M. Dominique Watrin et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles en France continentale et les Outre-mer (n° 368, 2016 2017).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 19 février à 12 heures

4067

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde, en commun avec la commission des affaires économiques, rassemblant des représentants de consommateurs :

. M. Quentin Guillemain, président de l'Association des familles victimes du lait contaminé aux salmonelles ;

. M. Jean-Yves Mano, président de l'Association nationale de défense des consommateurs et usagers (CLCV) ;

. M. Cédric Musso, directeur de l'action politique d'UFC – Que Choisir, accompagné de M. Olivier Andrault, chargé de mission « Alimentation » au sein de l'association ;

. Un représentant de l'Institut national de la consommation (INC).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 21 février 2018

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n°589 (2016-2017) visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat (Rapporteur : Mme Annick Billon).

- Présentation du rapport de la mission d'information sur les conséquences de la baisse des contrats aidés dans le secteur associatif par MM. Jacques-Bernard Magner et Alain Dufaut, co-rapporteurs.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 21 février 2018

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau - côté vestiaire

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jean-Benoît Albertini, Commissaire général à l'égalité des territoires

à l'issue de l'audition

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 83 (2017-2018) tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit, présentée par M. Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues (Mme Marta de Cidrac, rapporteure) (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 19 février 2018, à 12 heures).

Commission des finances

Mercredi 21 février 2018

à 9 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition conjointe de Mmes Myriam Durand, directrice générale de Moody's France, et Catherine Lubochinsky, professeur en sciences économiques à l'université Paris II Panthéon-Assas, et de M. Anthony Requin, directeur de l'Agence France Trésor, sur la politique d'émission de dette par l'État et le développement du marché des obligations vertes.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 21 février 2018

à 10 heures

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 539 (A.N. XV^e lég.) relatif à l'élection des représentants au Parlement européen (procédure accélérée) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 293 (2017-2018) d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 231 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 298 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 205 (2017-2018) visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires, présentée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues (Rapporteuse : Mme Josiane Costes).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 621 (2016-2017) sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales, présentée par Mme Françoise Laborde et plusieurs de ses collègues (Rapporteur : Mme Brigitte Lherbier).

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Sueur et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 610 rect. (2016-2017) visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, présentée par M. Franck Montaugé et les membres du groupe socialiste et républicain.

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Sueur et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 611 rect. (2016-2017) visant à instituer le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être, présentée par M. Franck Montaugé et les membres du groupe socialiste et républicain.

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur ces deux textes, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au Lundi 19 février 2018, à 12 heures

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

Mardi 20 février 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Mardi 20 février 2018

à 18 heures

Salle A120

- Suivi des résolutions européennes du Sénat : rapport d'information de M. Jean Bizet.
- Contrats de vente de biens en ligne : proposition de résolution européenne et avis politique de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot.

Commission spéciale sur le projet de loi pour un état au service d'une société de confiance

Mercredi 21 février 2018

à 14 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport de Mme Pascale Gruny et M. Jean-Claude Luche, rapporteurs, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 259 (2017-2018) pour un Etat au service d'une société de confiance (à l'exception des articles examinés dans le cadre de la législation en commission).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Vendredi 16 février 2018, à 12 heures

Jeudi 22 février 2018

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Suite de l'examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur les articles examinés dans le cadre de la législation en commission sur le projet de loi n° 259 (2017-2018) pour un Etat au service d'une société de confiance (ouverte à l'ensemble des sénateurs – Captation vidéo).

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Vendredi 16 février 2018, à 12 heures

Délai limite pour la demande de retour à la procédure normale sur les articles discutés en procédure de législation en commission : Vendredi 9 mars 2018, à 12 heures

- Vote sur l'ensemble du texte élaboré par la commission sur le projet de loi n° 259 (2017-2018) pour un Etat au service d'une société de confiance en vue de son examen en séance publique

Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure

Mardi 20 février 2018

à 18 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.