

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	4081
• <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 des amendements déposés sur le texte de la commission.....</i>	<i>4081</i>
• <i>Table ronde rassemblant des représentants de consommateurs</i>	<i>4087</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	4099
• <i>Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>4099</i>
• <i>OPEX - Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef opérations à l'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>4099</i>
• <i>Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Eric Trappier, président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF) (sera publiée ultérieurement)</i>	<i>4099</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>4099</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4101
• <i>Proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles en France continentale et dans les outre-mer – Examen du rapport et du texte de la commission..</i>	<i>4101</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>4109</i>
• <i>Table ronde rassemblant des représentants de consommateurs (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)</i>	<i>4110</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	4111
• <i>Proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat - Examen des amendements de séance</i>	<i>4111</i>
• <i>Conséquences de la baisse des contrats aidés dans le secteur associatif - Présentation du rapport d'information</i>	<i>4120</i>
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>4131</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	4133
• <i>Audition de M. Jean-Benoît Albertini, Commissaire général à l'égalité des territoires (publié ultérieurement).....</i>	<i>4133</i>

- *Proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4133

COMMISSION DES FINANCES..... 4145

- *La politique d'émission de dette par l'État et le développement du marché des obligations vertes - 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 (sera publié ultérieurement)*..... 4145

COMMISSION DES LOIS 4147

- *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 - Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 4147
- *Nomination de rapporteurs* 4147
- *Proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires – Examen des amendements au texte de la commission*..... 4148
- *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4158
- *Proposition de loi visant à instituer le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4167

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 4169

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024*..... 4169

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 4177

- *Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général, et de représentants du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG)*..... 4177
- *Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale* 4185
- *Audition de syndicats de policiers municipaux*..... 4197
- *Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur* 4211

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE 4227

- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4227

- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Examen d'articles selon la procédure de législation partielle en commission..... 4301*

**MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE
DU PAYS..... 4317**

- *Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur-général d'Alstom..... 4317*
- *Audition de M. Philippe Varin, Président de France Industrie, Vice-président du Conseil national de l'industrie..... 4326*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 05 MARS ET A VENIR. 4333

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

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 des amendements déposés sur le texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons examiner les amendements déposés 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, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part. Madame le rapporteur, je vous laisse donner votre avis sur la liasse d'amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Les amendements n^{os} 12, 10 et 8 portent sur l'exclusion totale ou partielle des productions alimentaires du champ des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'amendement n^o 10, lequel demande une exclusion des négociations réduite aux seuls produits sensibles, est un amendement de repli par rapport à l'amendement n^o 12 demandant une exclusion de l'ensemble des productions alimentaires. L'amendement n^o 8 est très proche de l'amendement n^o 10.

Exclure tous les produits agricoles, cela revient à mettre un terme aux négociations commerciales avant même leur début ! C'est une demande irréaliste qui n'a aucune chance d'être acceptée ni par la Commission européenne ni par les autres États membres. Par ailleurs, l'exclusion complète des produits agricoles est contraire aux intérêts du monde agricole français et européen. La France a par exemple des intérêts offensifs forts dans le domaine des vins et fait de la reconnaissance des indications géographiques un objectif essentiel. Avis défavorable aux amendements n^{os} 12, 10 et 8.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 12, 10 et 8.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L'amendement n^o 6 propose de préciser que cet accord risque de causer un préjudice important à la sauvegarde de la société rurale, de son économie et de son identité. Or, des accords commerciaux avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne présentent pas ce risque. Le laisser penser est complètement exagéré. Il y a même de fortes chances que certaines filières agricoles françaises tirent profit d'un tel accord, notamment la filière vinicole. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que la négociation de ces accords implique qu'on prête une attention particulière à certaines filières fragiles et qu'on mette en place des mesures de protection adaptées. C'est ce que fait cette proposition de résolution européenne. Avis défavorable à l'amendement n^o 6.

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

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Les amendements n^{os} 7 et 11 demandent au Gouvernement de s’opposer à l’application des accords avant une ratification par le Parlement. Ces amendements se heurtent à un obstacle juridique de taille. Saisie par la Commission européenne d’une demande d’avis pour déterminer si l’Union disposait de la compétence exclusive pour signer et conclure seule l’accord de libre-échange avec Singapour, la Cour de justice de l’Union européenne a rendu le 16 mai 2017 un important avis, qui permet de préciser à quelles conditions un accord commercial est mixte ou non. Elle considère que la quasi-totalité des dispositions susceptibles d’entrer dans le champ d’un accord commercial de nouvelle génération relève de la compétence exclusive de l’Union. Les États membres n’ont finalement le droit d’approuver les accords que si ces derniers contiennent des dispositions portant sur le régime de règlement des différends entre investisseurs et États. Au regard de ces éléments, avis défavorable sur les amendements n^{os} 7 et 11.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je crois qu’il s’agit d’amendements de positionnement politique mais ils se heurtent au droit, on comprend le message qui est derrière.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 7 et 11.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose de passer à l’amendement n^o 4 de M. Daunis et de ses collègues, pour faire suite à notre discussion de la semaine dernière.

M. Marc Daunis. – L’amendement essaie de tirer les leçons de ce qui s’est passé pour le CETA et les négociations relatives à d’autres accords de libre-échange en prévenant l’impact cumulé de ces accords commerciaux sur les secteurs les plus sensibles, en particulier le secteur agricole, qui ne doit pas servir de variable d’ajustement dans les accords commerciaux. L’amendement liste les éléments qui devront constituer la position française lors des négociations. Il reprend mot pour mot la position des autorités françaises actuelles portant spécifiquement sur la perspective de l’ouverture de négociations commerciales avec l’Australie et la Nouvelle-Zélande.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Cet amendement fait cinq demandes : la définition d’une enveloppe globale de concessions soutenable pour chaque produit sensible, une segmentation plus fine des produits sensibles, le recours à des conditionnalités et à une clause de sauvegarde spécifique et, enfin, la prise en compte des sensibilités des outre-mer. Je suis tout à fait favorable à une segmentation plus fine des produits sensibles et à la prise en compte des sensibilités des outre-mer. Toutefois, les autres demandes sont déjà satisfaites par des dispositions de la proposition de résolution. Mon avis est donc favorable si une rédaction alternative, issue des objectifs de votre amendement et mentionnant uniquement la référence à la segmentation plus fine des produits sensibles et à la sensibilité des outre-mer, était adoptée.

M. Joël Labbé. – **Je trouve cet amendement complet, pertinent et argumenté. On parle d’une vision globale, et à mon avis, cela va mieux en le disant.**

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – La référence à l’enveloppe globale figure déjà dans la proposition de résolution, à l’alinéa 27. Il y est indiqué que, pour les produits agricoles sensibles, l’étude d’impact se base sur une enveloppe globale d’importations, correspondant à un montant cumulé maximum d’accès au marché européen, qui soit soutenable pour chaque filière sur une période donnée. On ne peut être plus clair. Le

recours à des conditionnalités est pour sa part mentionné de façon forte à l'alinéa 33. Enfin, la partie qui concerne les clauses de sauvegarde spécifique est satisfaite par l'alinéa 31, qui demande aux négociateurs de prévoir des mesures de sauvegarde spécifiques, précises et opérationnelles pour les produits sensibles. Sur ces trois points, l'amendement est redondant avec le texte de la résolution.

M. Michel Magras. – J'apprécie que le cas des outre-mer ait été traité à plusieurs reprises dans la proposition de résolution puisque lorsqu'un accord est signé, quand bien même les préconisations relatives à l'outre-mer existent, la question est de savoir si elles sont suffisamment précises pour être efficaces. Je comprends parfaitement l'avis favorable de la commission si les autres parties de l'amendement sont déjà satisfaites.

M. Marc Daunis. – On a l'air d'avoir une discussion technique alors que c'est une proposition de résolution qui donne un mandat. Je préfère avoir un petit luxe de précautions et prendre le risque de nous répéter. De plus, à l'heure actuelle, c'est satisfait par filière et non par produit.

M. Michel Magras. – Je précise que c'est le gouvernement français qui signe le mandat et, dans les notes des autorités françaises, ce que dit l'amendement est déjà écrit.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je rappelle qu'il a reçu un avis favorable de Madame le rapporteur sous réserve de modifications pour éviter les redondances dans le texte. Il n'y a donc pas d'ambiguïté dans le soutien qui lui est apporté. Même si je trouve que d'un point de vue légistique il faut éviter les répétitions sans cesse, je sou mets au vote cet amendement intégral, sans modification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L'amendement n° 1 demande que tout nouvel accord de libre-échange soit établi sur l'exigence de mise en œuvre de normes de production comparables à celles de l'Union Européenne, concernant les produits destinés aux consommateurs de l'espace communautaire, cela tant au niveau des normes sanitaires et phytosanitaires, environnementales, sociales, qu'au niveau des normes relatives au bien-être animal et aux prescriptions de la dénomination de vente.

L'Europe est libre de fixer les normes que doivent respecter les produits qui entrent sur son territoire. Il suffit que ces normes soient non discriminatoires, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent également aux produits venant de tous les pays tiers comme à ceux qui sont produits sur son sol. La non-discrimination est d'ailleurs l'une des règles de base de l'OMC.

Mais cette capacité souveraine d'imposer des normes aux produits étrangers concerne en quelque sorte les produits finis. Or, ce que demande cet amendement est très différent et va beaucoup plus loin. Il n'est plus question ici des normes qui s'appliquent au produit, mais des normes qui s'appliquent au processus de production. Autrement dit, cet amendement prétend dicter aux pays tiers la façon dont ils doivent produire sur leur sol pour commercer avec l'Union européenne. Et le champ de cet amendement est de surcroît extrêmement vaste. D'une part, il englobe presque tous les types de normes (sanitaires et phytosanitaires, environnementales, sociales et relatives au bien-être animal). D'autre part, il concerne tous les produits de consommation finale, agricoles, artisanaux et industriels.

Subordonner ainsi la conclusion des accords commerciaux à l'alignement des normes de production des pays tiers sur les normes européennes reviendrait à rendre impossible le commerce avec la plupart des pays du monde, puisque c'est en Europe que ces normes sont les plus sévères.

Une telle disposition, si elle devenait réalité, serait considérée comme une mesure protectionniste par tous nos partenaires commerciaux et conduirait sans doute à des mesures de rétorsion dont toutes les entreprises exportatrices européennes seraient les premières victimes.

Par ailleurs, si on appliquait une telle mesure, cela entraverait l'importation de la plupart des produits de consommation finale ou conduirait à leur renchérissement immédiat, de sorte que les consommateurs européens seraient, eux aussi, victimes de cette disposition.

Je comprends le souci de protéger les filières sensibles mais cela doit se faire par des mesures ciblées et proportionnées et non pas par des mesures générales dont l'impact économique serait fortement négatif pour notre économie.

L'Europe ne peut pas faire du respect de ces normes de production le préalable à des négociations commerciales. Elle peut en revanche utiliser les négociations commerciales pour rechercher une convergence des normes de production avec ses partenaires. C'est justement l'un des intérêts des accords de nouvelle génération. Ils permettent à l'Europe de négocier des convergences réglementaires en contrepartie d'un accès facilité au marché européen. Compte tenu de ces éléments, avis défavorable.

M. Laurent Duplomb. – Je voudrais développer trois éléments. La problématique aujourd'hui n'est pas de dire que nous allons appliquer quelque chose de discriminatoire sur les produits que nous allons importer mais c'est, qu'en important ces produits, on fait de la discrimination à l'égard des produits que nous produisons.

Ensuite, les règles de l'Organisation Mondiale du commerce pouvaient se comprendre il y a quelques années quand l'Union européenne avait une politique agricole commune qui protégeait ses agriculteurs par des filets de sécurité, par la préférence communautaire, par le stockage de produits en cas de crise. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les produits européens sont concurrencés par les produits mondiaux sans mesure d'assurance et de protection. Si on fait le constat factuel que l'Union européenne ne protège que de moins en moins dans un monde très volatil, on vient ajouter par les accords de libre-échange tels qu'ils sont écrits, encore plus de volatilité qui fait courir un risque supplémentaire à toutes les productions. Mon amendement vise à discuter de la politique commerciale de l'Europe pour qu'elle protège davantage nos productions. Qui peut accepter quand il est consommateur de mettre des normes sur les produits européens pour en acheter d'autres qui ne correspondent pas à ces normes ? Comment accepter que sur toutes les télévisions et les radios on ait des reportages à charge qui mettent en avant une agriculture qui ne respecterait pas soi-disant les volontés de la société et accepter tous ensemble que les produits qui rentrent depuis l'extérieur ne les respectent pas ?

Je vais terminer par l'explication du mot résolution. En droit, une résolution est un anéantissement rétroactif d'un acte juridique pour cause d'inexécution ou de mauvaise exécution. Au vu de la situation, je pense que cet amendement va dans le sens d'une résolution qui permet de traiter d'une mauvaise exécution de la politique commerciale européenne.

M. Joël Labbé. – Si nos motivations ne sont pas les mêmes avec Laurent Duplomb, je voterai l’amendement en l’état.

M. Henri Cabanel. – On doit assumer nos responsabilités en tant que parlementaires français en votant un tel amendement.

M. Daniel Laurent. – Suite aux états généraux de l’alimentation, le Gouvernement oublie les engagements qu’il a pris au regard des accords de libre-échange. Je soutiens totalement l’amendement.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Dans ces accords, il y a une dimension de volume et de parts de marché. Mais se pose également la question du volet sanitaire qui, avec les scandales que l’on a pu connaître, se pose de toute évidence. Faire entrer des produits d’un certain nombre de pays qui ne répondent pas à nos normes sanitaires, ce serait faire prendre des risques au consommateur européen et, en tant que parlementaire, on ne peut pas se le permettre.

M. Alain Chatillon. – Vous avez vu l’affaire Lactalis. Dans les prochaines années, avec tous les produits qui entrent, des affaires similaires se produiront. Si on ne va pas au bout, nous irons à Bruxelles s’il le faut.

M. Pierre Louault. – L’Union européenne doit comprendre que si on impose des normes de production et de qualité des produits, c’est qu’elles sont nécessaires à la santé des Européens.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – Je tiens à préciser que je défends les agriculteurs, moi-même fille d’agriculteurs, épouse d’agriculteurs et ayant un fils agriculteur. Je rappelle juste qu’au sein même de l’Union européenne, il y a des divergences. On en débattrait ce soir.

Mme Sophie Primas, présidente. – Vous avez compris que Madame le rapporteur joue son rôle de rapporteur et attire l’attention sur le champ de cet amendement, qui concerne tous les produits et pas seulement les produits alimentaires. Je vous suggère donc de jeter tous vos smartphones et vos chaussures qui très probablement n’ont pas été produits selon les mêmes normes européennes que les nôtres! Je soumetts donc cet amendement au vote.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 1.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L’amendement n° 3 rectifié *bis* a pour objet d’appeler la Commission européenne à prévoir des dispositions relatives aux services numériques encourageant les flux de données transfrontaliers tout en assurant le respect de la législation européenne en matière de protection des données et en prévoyant un droit des parties à réguler. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 3 rectifié bis.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – L’amendement n° 2 demande que les négociateurs des accords de libre-échange soient accompagnés de personnes expérimentées et compétentes. Si, sur le fond, je partage cet avis, est-ce pour autant diplomate de partir du postulat que les négociateurs du gouvernement et de la Commission sont inexpérimentés et incompetents ?

M. Laurent Duplomb. – On ne dit pas que ceux qui négocient sont incompétents mais qu'il faudrait plus de compétences.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est ce que cela veut dire quand même...

M. Alain Chatillon. – Il existe en Allemagne ce que l'on appelle le tiers temps. Les hauts fonctionnaires qui siègent à Bruxelles ont l'obligation de passer un tiers de leur temps avec ceux qui exécutent les normes européennes qu'ils édictent dans leur pays. Je demande qu'il y ait la même chose en France.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2.

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – **L'amendement n° 9** formule toute une série de demandes comme le maintien de normes de haute qualité aussi bien au niveau de la production que de la transformation, ou encore la préservation du système européen de signes de qualité et le régime du certificat d'obtention végétale. Il semble que le projet de mandat de négociation offre un cadre clair visant à maintenir des normes de qualités, comme le demande cet amendement. Il semble également que la plupart des points abordés dans cet amendement concernent la définition et l'évolution de la politique agricole commune. C'est un problème interne à l'Union européenne. Le contenu de la PAC ne se définit pas dans le cadre des négociations commerciales avec les pays tiers. Il ne faut pas se tromper de débat. Avis défavorable.

M. Joël Labbé. – Dans la mesure où le dernier alinéa demande le retrait du volet agricole d'un accord qui ne respecterait pas ces conditions, je soutiendrai cet amendement. Il est dans l'intérêt du bien commun.

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

Mme Anne-Marie Bertrand, rapporteur. – **L'amendement n° 5** recommande que les États membres et la Commission adoptent une nouvelle stratégie globale consolidée en matière de politique commerciale commune qui repose sur un corpus commun d'exigences et de principes valable pour tous les futurs accords commerciaux et qui encadre le mandat de négociation délivré à la Commission européenne. Pour moi, ce sera un avis de sagesse.

M. Marc Daunis. – Notre travail réalisé en amont de cet accord avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande doit orienter une nouvelle stratégie commerciale commune basée sur les éléments que nous avons adoptés dans la proposition de résolution.

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

Mme Sophie Primas, présidente. – **Merci beaucoup. Je suis sûre que ce soir nous aurons un débat long, riche et extrêmement intéressant.**

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBE	12	Exclusion totale des productions alimentaires du champ des négociations commerciales	Défavorable
M. LABBE	10	Exclusion des productions alimentaires sensibles du champ des négociations commerciales	Défavorable
M. GAY	8	Exclusion des productions alimentaires sensibles du champ des négociations commerciales	Défavorable
M. GAY	6	Mention d'un risque de préjudice important à la sauvegarde de la société rurale, de son économie et de son identité	Défavorable
M. GAY	7	Demande au Gouvernement de s'opposer à l'application d'accords avant la ratification par le Parlement	Défavorable
M. LABBE	11	Demande au Gouvernement de s'opposer à l'application d'accords avant la ratification par le Parlement	Défavorable
M. DAUNIS	4	Définition d'une enveloppe globale de concessions soutenable pour chaque produit sensible, segmentation plus fine des produits sensibles, recours à des conditionnalités et à une clause de sauvegarde spécifique, prise en compte des sensibilités des outre-mer.	Favorable
M. DUPLOMB	1	Conditionnalité de tout nouvel accord de libre-échange à l'exigence de mise en œuvre de normes de production comparables à celles de l'Union européenne	Favorable
Mme MELOT	3 rect. bis	Nécessité de prévoir des dispositions relatives aux services numériques encourageant les flux de données transfrontaliers	Favorable
M. DUPLOMB	2	Accompagnement des négociateurs des accords de libre-échange par des personnalités qualifiées	Favorable
M. GAY	9	Maintien de normes de haute qualité	Défavorable
M. DAUNIS	5	Adoption d'une nouvelle stratégie globale consolidée en matière de politique commerciale commune	Sagesse

- 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 10 h 50.

Table ronde rassemblant des représentants de consommateurs

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Nous arrivons au terme du cycle d'auditions que, conjointement, nos commissions des affaires économiques et des affaires sociales ont décidé de mettre en place très rapidement à la suite de la commercialisation de laits infantiles fabriqués par l'entreprise Lactalis et infectés par des salmonelles. Nous cherchons à comprendre les tenants et les aboutissants de cette affaire, ce qui nous a conduits à entendre tous les acteurs qui interviennent dans la vie d'un produit agroalimentaire, depuis sa production jusqu'à sa consommation.

Nous avons donc remonté au cours des cinq dernières semaines toute la chaîne des acteurs : le producteur, les distributeurs, les services chargés de la sécurité alimentaire. Les auditions l'ont mis en lumière : la sophistication des dispositifs de contrôle dans notre pays n'empêche pas la survenance de problèmes sanitaires ; et à plusieurs reprises, les auditions ont permis de pointer des dysfonctionnements à divers endroits : dans la production, d'abord et avant tout, mais aussi au stade du contrôle administratif et de la distribution des produits.

Restait la dernière étape : entendre ceux qui éventuellement subissent ces dysfonctionnements, c'est-à-dire les consommateurs. C'est donc à ce titre que nous vous recevons aujourd'hui, en vos qualités de représentants des consommateurs, voire plus précisément pour certains, de parents d'enfants victimes directes de cette contamination.

Je précise pour mes collègues que si vous représentez tous les consommateurs, vous le faites d'un point de vue et selon des structures qui diffèrent puisque nous accueillons l'Institut national de la consommation, établissement public chargé de l'information des consommateurs et d'apporter une aide aux associations de consommateurs, deux associations de consommateurs agréées généralistes - UFC-Que Choisir et Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV) – ainsi qu'une association qui s'est créée pour la défense spécifique des familles victimes dans cette affaire : l'Association des familles victimes du lait contaminé aux salmonelles.

Nos commissions ont lancé ce cycle d'auditions pour comprendre ce qui s'est passé, et déterminer ce qui doit être fait pour qu'une contamination de ce type n'advienne plus, d'autant plus qu'elle concerne des produits en principe particulièrement surveillés car destinés à de très jeunes enfants.

Nous ne cherchons pas ici au Sénat à déterminer des responsabilités individuelles, à faire le procès de tel ou tel acteur. Certains d'entre vous ont déposé des plaintes devant le juge pénal, et il reviendra donc à ce dernier de trancher. Pour autant, votre éclairage sur ce qui s'est passé, et sur ce qui devrait se faire pour l'avenir, nous a semblé essentiel.

C'est pourquoi j'adresse à chacun d'entre vous les questions suivantes, auxquelles je vous remercie de répondre globalement pour une durée n'excédant pas cinq minutes par intervenant.

De quoi, selon vous, les dysfonctionnements constatés sont-ils le symptôme ?

Comment garantir plus efficacement la sécurité alimentaire des produits transformés, notamment ceux qui visent les publics les plus fragiles ? Au cours des auditions menées au Sénat, certaines pistes d'évolution, parfois très pratiques, ont été suggérées, soit par les administrations, soit par les distributeurs. Que vous inspirent-elles ?

Enfin, puisque certains parmi vous ont choisi la voie de l'action pénale, le réflexe pénal vous semble-t-il vraiment efficace pour mettre un terme à de tels dysfonctionnements ? Des sanctions civiles ou administratives nouvelles ou renforcées devraient-elles être envisagées ?

Le président Milon va compléter ce bref propos introductif, puis vous aurez la parole. Dans un dernier temps, nos collègues des deux commissions réunies vous poseront leurs questions.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Au nom de la commission des affaires sociales, je souhaite également la bienvenue aux représentants des consommateurs – institutionnels et associatifs – que nous recevons aujourd’hui.

Il nous a effectivement paru indispensable de clore ce cycle d’auditions par le recueil de vos témoignages et de vos observations sur les difficultés et les défaillances révélées à l’occasion de l’affaire Lactalis. Notre objectif commun est de dégager des pistes d’amélioration pour tendre, encore davantage, vers le respect de la sécurité sanitaire de notre alimentation, en particulier pour nos concitoyens les plus fragiles. Votre retour d’expérience nous sera donc particulièrement précieux.

Je vous propose d’entrer dans le vif du sujet pour répondre aux interrogations qui viennent d’être énoncées.

M. Quentin Guillemain, président de l’Association des familles victimes du lait contaminé aux salmonelles. – Je vous remercie pour votre invitation.

Notre association a été créée le 19 décembre 2017 et compte à ce jour plus de 700 familles adhérentes dont les enfants ont été malades ou ont consommé un ou plusieurs produits incriminés. Cette association a été constituée, suite à l’absence de réponses aux questions que se posaient les familles et à la nécessité d’organisation et de soutien mutuel, y compris sur les questions juridiques. Nombre de ces familles sont traumatisées d’avoir donné, de leur propre main, du lait empoisonné à leurs enfants. Certaines ont eu des enfants dont la salmonellose a été diagnostiquée et d’autres non, car pour certaines d’entre elles, les coprocultures indispensables au diagnostic leur ont été refusées. Elles ont passé des semaines dans les hôpitaux sans savoir de quoi souffraient leurs nourrissons. Elles ont fini par apprendre, grâce à la médiatisation de cette affaire, la cause de ces troubles. La plupart du temps, on leur a dit qu’ils manquaient d’hygiène. On a culpabilisé les familles et l’on découvre aujourd’hui qu’il s’agissait d’une contamination dans l’usine de fabrication. Le doute s’est installé sur toute la nourriture infantile.

Les familles espèrent que cette audition permettra de prendre conscience de l’importance de ce scandale et des enjeux qui en découlent. Nous voulons savoir comment cette contamination a été possible, identifier les responsabilités des uns et des autres, et en tirer les conséquences. Vous écrivez la loi : vous avez la responsabilité de faire en sorte que cela ne se reproduise plus et que la sécurité sanitaire soit garantie au moment même où vous allez examiner la loi issue des États généraux de l’alimentation. J’espère que vous saurez relever ce défi.

À ce jour, 30 à 40 de nos adhérents ont déposé plainte auprès du pôle santé publique du procureur de la République contre Lactalis et pour certaines d’entre elles, contre des grandes enseignes de distribution et des pharmacies. Toutes ces plaintes sont déposées pour mise en danger de la vie d’autrui ou pour blessures involontaires. Une enquête préliminaire est ouverte et nous attendons encore la nomination d’un juge d’instruction permettant à toutes les parties d’accéder au dossier. Aucune information judiciaire n’a été ouverte dans le dossier Lactalis qui en est toujours au stade d’une enquête préliminaire près Mme la procureure de la République de Paris. Le juge Van Ruymbeke, cité dans certains médias ce matin, n’a été saisi que d’une seule plainte déposée il y a quelques semaines contre l’État pour complicité de crime. Pour ce type de plainte, un juge d’instruction est obligatoirement nommé. Il dira si elle doit prospérer ou pas. Nous espérons qu’un juge

d'instruction sera nommé : au cours de vos auditions, certains ont utilisé l'argument du secret de l'instruction mais, comme il n'y a pas d'instruction, il ne peut y avoir de secret...

Nous n'en pouvons plus d'apprendre chaque jour dans la presse ou par les auditions des uns et des autres, y compris au Sénat, des bribes d'informations. Nous avons ainsi été surpris d'entendre M. Dehaumont et Mme la directrice de la DGCCRF évoquer des éléments devant vous qui ne nous avaient pas été communiqués malgré nos récentes questions.

M. le ministre nous avait promis une totale transparence et des réponses écrites à nos interrogations. Cette promesse est restée lettre morte comme celle des sanctions évoquées par le président de la République. Il est temps que les victimes puissent être actrices de cette enquête, mais la loi ne permet pas à l'association d'agir en leur nom car, pour être considérée, une association doit être agréée et avoir plusieurs années d'existence. C'est pour cette raison que les plaintes individuelles se multiplient. En outre, il s'agit dans ce cas d'une procédure civile, ce qui exclut une responsabilité pénale. Il est surprenant de devoir créer une association de victimes avant même d'être victime.

Un numéro vert a été mis à disposition des parents le 2 décembre par Lactalis, puis le 10 décembre par la direction générale de la santé. Lorsqu'on les appelait, ces numéros donnaient des informations sur les produits retirés. Mais on a menti aux familles car, pendant un long moment, on leur a dit que les laits qu'ils donnaient à leurs enfants n'étaient pas concernés alors qu'elles ont ensuite découvert dans la presse que tel n'était pas le cas. Or, aucune famille n'a été recontactée alors qu'elles avaient laissé leurs coordonnées.

Les listes agrégées et les listes des produits à l'international ne sont pas non plus publiées sur les sites officiels à l'heure actuelle. Il s'agit d'un défaut d'information manifeste.

Cette affaire s'est déroulée durant une période de gastroentérite. Or, la salmonelle conduit à une gastroentérite, même si les symptômes sont un peu différents. Les tests de selles n'ont pas été systématiquement faits sur les enfants dans les hôpitaux, alors que les parents amenaient les boîtes de lait incriminées. Les conséquences peuvent être graves : des septicémies, des rectorragies, des infections diverses, des méningites peuvent survenir.

Les parents ont été chaque fois des lanceurs d'alerte : le 13 décembre, cinq lots ont été retirés en toute discrétion dans les pharmacies, n'apparaissant sur aucune liste officielle. Ce retrait a été révélé par les familles, alors que l'État et Lactalis se renvoyaient la responsabilité de l'absence de ces produits sur leurs listes et invoquaient des erreurs. Le 3 janvier, une famille de l'association révélait dans la Voix du Nord avoir acheté du lait en promotion dans un supermarché Leclerc alors qu'il aurait dû être retiré de la vente. Des journalistes ont ensuite découvert que d'autres grandes surfaces continuaient à vendre ces produits.

Nous avons également informé les ministres que ces laits continuaient à être vendus sur Internet. Lors du deuxième contrôle, soixante sites Internet ont été mentionnés.

Les citoyens n'ont plus confiance dans cette entreprise. Certains estiment qu'il s'agit d'un fleuron de l'industrie agro-alimentaire française. Nous dirions qu'il s'agit plutôt d'une entreprise dont nous avons honte. M. Besnier devrait démissionner pour sauvegarder son entreprise, ses salariés et préserver l'image de toute une filière qui pâtit de ses actes. La loi qui vient est une opportunité qu'il vous faut saisir pour garantir la sécurité sanitaire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons faire notre travail. Je rappelle que cette audition n'est pas un tribunal.

M. Jean-Yves Mano, président de l'Association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV). – Merci de nous recevoir. Les événements que nous vivons depuis deux mois conduisent à une rupture de confiance du consommateur dans la qualité alimentaire. Les derniers éléments en notre possession ne font qu'aggraver ce sentiment.

Nous nous sommes focalisés sur la production de lait infantile, mais cette usine fabriquait-elle d'autres produits ? À ma connaissance, tel est le cas : l'usine fabrique également de la poudre de lait. Or, personne ne s'est interrogé sur la traçabilité de ces produits distribués au secteur industriel et de leurs conséquences potentielles.

Il y a deux jours, un laboratoire nantais a constaté la présence de substances allergènes dans des produits fabriqués par Lactalis. Or, on nous dit que les tests devraient être répétés jusqu'à une dizaine de fois pour que les résultats soient confirmés. Il existe donc des pressions internes pour que le laboratoire qui dépend financièrement du donneur d'ordre ne puisse publier librement le résultat de ses contrôles. Ces révélations mettent en doute la véracité de tous les autocontrôles effectués par les laboratoires sur ordre de Lactalis. Je comprends mieux la réaction de M. Besnier qui rappelle qu'il a fait effectuer 17 000 tests. Mais les laboratoires ne sont-ils pas incités à présenter des tests le plus proche possible des normes en vigueur ? Ce n'est pas rassurant.

Nous nous réjouissons de disposer d'un système de contrôle de la qualité alimentaire performant. Mais nous constatons une certaine confusion entre les interventions des services vétérinaires, du ministère de l'agriculture et de la DGCCRF. S'est-on interrogé sur les rythmes des contrôles ? Compte tenu de ses effectifs, les contrôles de la DGCCRF sur des entreprises comparables à Lactalis sont effectués tous les trois ans. La direction générale préfère cibler ses interventions sur des entreprises de plus petite taille, jugées plus faillibles. En outre, il s'agit de contrôles le plus souvent sur documents. Ne faut-il pas repenser les tests des administrations ?

Les autocontrôles sont sans aucun doute indispensables, mais on ne peut s'en contenter. Une autorité, financièrement indépendante du donneur d'ordre, doit réaliser des contrôles. Le cas du laboratoire nantais illustre mon propos.

L'affaire du lait contaminé révèle des défaillances en chaîne, à commencer par Lactalis, mais aussi de la grande distribution, des pharmaciens, des crèches, des hôpitaux. Alors qu'il s'agissait d'un problème de santé publique, des produits dont le retrait avait été publié, ont continué à être distribués. Heureusement, Bruno Le Maire a imposé par arrêté la fermeture de l'usine et le retrait total des boîtes de lait. Un nouveau protocole est indispensable.

Lorsque nous avons rencontré Bruno Le Maire, début janvier, nous avons suggéré qu'un site unique centralise la totalité des retraits alimentaires, alors qu'aujourd'hui, tel n'est pas le cas, d'où une confusion et une dilution de l'information des consommateurs. De plus, un numéro vert doit être à disposition des consommateurs lanceurs d'alerte. Si un consommateur découvre un produit retiré en magasin, il n'a aujourd'hui d'autre choix que de prévenir la presse locale. Un numéro vert sous la responsabilité de l'administration serait le bienvenu.

Les cartes de fidélité seraient un bon moyen de prévenir les acheteurs potentiels. Dans une enquête de la CLCV sur la politique des retraits, 77 % des consommateurs se plaignaient d'un manque d'information et souhaitaient qu'elle transite par les cartes de fidélité.

M. Bruno Le Maire nous a déclaré que des décisions seraient rapidement prises. Nous y sommes : nos concitoyens attendent des actes, et non pas que cette affaire de santé publique soit enterrée.

M. Cédric Musso, directeur de l'action politique d'UFC-Que Choisir. – L'affaire Lactalis fait suite à de nombreux scandales alimentaires, dont celui du Fipronil ou celui des lasagnes au cheval. Nous souhaitons des mesures de long terme pour éviter la répétition de ce genre d'affaires.

En ce qui concerne Lactalis, les défaillances sont intervenues dans les contrôles en amont, avec une détection trop tardive de la bactérie. L'Institut Pasteur a pourtant établi que cette bactérie était la même que celle mise en cause en 2005. Que s'est-il donc passé entre 2005 et 2017 ? Manifestement, les services de l'État n'ont pas été informés de certains contrôles positifs révélant la présence de pathogènes.

À cela s'ajoutent des défaillances dans la procédure de rappel des produits. UFC-Que Choisir avait déjà eu l'occasion de dénoncer l'ineffectivité du système à propos de certains détecteurs de fumée et cosmétiques. Même si le Premier ministre n'y voit qu'une fausse polémique, on ne peut minimiser l'effet des changements intervenus dans l'organisation de la DGCCRF. Les effectifs ont été diminués de 1 000 agents entre 2007 et 2012 et le fonctionnement pyramidal de la direction générale a été éclaté en directions interministérielles, de sorte que les missions des agents se sont accrues les obligeant à délaissier la surveillance des marchés. Il faudrait rétablir la chaîne de commandement si l'on veut que la DGCCRF intervienne de manière efficace.

L'information aux consommateurs est également insuffisante. Il manque un site unique où ils pourraient trouver des informations actualisées, en cas de rappel ou de retrait d'un produit. Dans l'affaire récente des jambons contaminés à la listeria, celui de la DGCCRF ne mentionnait pas l'ensemble des lots rappelés. Il faudrait aussi prévoir des messages d'alerte audiovisuels en cas de crise sanitaire d'ampleur. Pour l'instant, les consommateurs ne restituent en moyenne que 20 % des lots lorsqu'un produit est rappelé.

Le réflexe pénal est une autre piste à explorer, car il devrait revenir au juge pénal de faire toute la lumière sur les responsabilités en cas de contamination d'un produit. L'affaire Lactalis a fait éclater au grand jour les insuffisances du dispositif de réparation des préjudices en France. L'action de groupe de la loi Hamon est limitée au préjudice patrimonial, tandis que l'action de groupe en matière de santé ne concerne qu'une liste de produits où le lait infantile ne figure pas. Il faudrait une refonte de la philosophie des dommages et intérêts qui développerait un aspect punitif, à l'image de ce qui se fait dans les pays anglo-saxons. Les entreprises ne pourront réclamer davantage de liberté que si elles prennent davantage de responsabilités.

Mme Agnès Christine Tomas-Lacoste, directrice générale de l'Institut national de la consommation. - L'Institut national de la consommation (INC) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui compte 70 salariés de statut privé. Il informe les consommateurs avec le soutien des 15 associations nationales agréées et

des centres techniques régionaux de la consommation. Benjamin Douriez qui m'accompagne est le rédacteur en chef adjoint de la revue *60 millions de consommateurs*, qui est éditée par l'INC.

Nous ne souffrons certainement pas d'un manque de textes pour prévenir la contamination des produits de consommation. Il en existe une vingtaine, règlements européens, normes, etc., dont certains datent de 1998, comme celui qui impose aux professionnels une obligation de résultat en matière de sécurité. En revanche, la mise en œuvre réelle et pratique de ces textes ne va pas de soi.

Si le produit est encore en magasin, les distributeurs pourront établir des codes-barres pour bloquer la mise en circulation des lots contaminés. L'affichage manque souvent de clarté dans les magasins. On gagnerait en efficacité si tous les magasins utilisaient le même affichage d'alerte, unifié et visible. Il faudra également prendre en compte la situation des cliniques et des hôpitaux.

Si le produit a été acheté par des consommateurs, l'entreprise en charge de sa mise sur le marché devra prévoir une information efficace sur la contamination des lots. Les alertes pourront prendre la forme de flashes télévisés adaptés selon la gravité du risque. Le site de la DGCCRF n'est pas renseigné en totalité : en 2017, sur les 270 produits rappelés, il n'en recensait que 60. Pour créer un site unique qui soit efficace, il faudra obliger les fabricants à communiquer les informations sur les produits contaminés le plus vite possible. Cette obligation existe déjà, mais n'est pas respectée. La dernière affaire sur les lots de jambon contaminés à la listéria a montré combien il était essentiel de pouvoir informer les consommateurs par toutes les voies possibles, car pas moins de sept types de jambon sont touchés.

Il faut renforcer les autocontrôles qui existent déjà par des contrôles effectués par un service indépendant issu de l'État. La directrice de la DGCCRF reconnaît que les moyens de sa direction sont réduits. On pourrait travailler à mettre en place des processus de contrôle mieux ciblés et plus précis. La prévention reste essentielle.

Enfin, pour ce qui est de l'obligation de résultat, il est important que les laboratoires puissent informer directement les autorités administratives dans le cas d'un contrôle positif.

M. Martial Bourquin. – Je remercie les présidents de nos deux commissions d'avoir organisé ces auditions. Je remercie également les représentants des associations de consommateurs pour la qualité de leurs interventions.

Nous savons tous qu'en matière d'autocontrôles se pose le problème de l'indépendance de ceux qui les pratiquent : il suffit de réécouter l'émission diffusée il y a quelques jours sur Europe 1 à ce sujet. La DGCCRF doit jouer son rôle et pour cela elle a besoin d'effectifs suffisants et de moyens à la hauteur de sa mission. Certaines familles ont déjà vu leur bébé tomber malade ; demain, la bactérie qui nous menacera sera peut-être mortelle.

Il n'est pas admissible que des pharmacies continuent à écouler des produits dont on sait qu'ils sont contaminés. Les retraits doivent être systématiques sous peine de poursuite judiciaire. S'il y a des trous dans la raquette, nous devons veiller à réparer ces trous pour que la raquette fonctionne.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Comment avez-vous recensé les cas de nourrissons qui avaient ingéré du lait en poudre contaminé ? Quelles preuves demandez-vous aux parents, alors que le diagnostic médical est difficile à établir surtout quand le nourrisson n'a pas été hospitalisé ? Comment traitez-vous le problème des fausses victimes, ceux qui sont en quête d'argent à tout prix, comme on l'a vu lors des attentats de Nice ?

Mme Florence Lassarade. – Si l'affaire Lactalis a pris autant d'importance, c'est parce que les victimes sont des bébés, parfois nouveau-nés, dont les parents sont souvent avides d'informations. Davantage de transparence améliorerait la situation.

Le diagnostic de la salmonellose est très facile à poser à partir d'une simple coproculture. Cependant, dans quelle mesure faut-il imposer la coproculture à tous les enfants qui ont été exposés ? Il y a un problème de coût et il faut prendre en compte la gravité de la pathologie. Au cours de mon exercice comme pédiatre, j'ai été confrontée à des cas de nouveau-nés contaminés. Même si l'enquête remontait jusqu'au laboratoire, l'origine réelle du germe n'était en général pas retrouvée.

L'allaitement maternel est la prévention élémentaire. Un enfant contaminé par la salmonelle trouvera sa thérapeutique dans le lait maternel. Encore une fois, le lait de vache n'est pas le lait maternel.

Mme Michelle Gréaume. – Pour éviter des incidents comme l'affaire Lactalis, il faudrait auditionner les laboratoires qui travaillent pour les entreprises, comme la société Eurofins, basée à Tours, qui a œuvré pour Lactalis. On aurait ainsi une meilleure vision de la manière dont les entreprises travaillent, ce qui faciliterait la mise en place des mesures adéquates pour garantir la sécurité sanitaire.

M. Fabien Gay. – Nous devons poursuivre nos auditions en matière d'autocontrôles, car il y a manifestement une défaillance de l'État. Les entreprises de l'agroalimentaire sont soumises à une exigence de rentabilité financière. Les organismes privés qui opèrent les autocontrôles dépendent de l'industrie alimentaire et sont mises sous pression, ce qui les incite à franchir la ligne rouge. La souche est présente depuis 2005 dans l'usine de Craon. En tant que législateur, nous devons imposer des contrôles dès lors que des traces de contamination sont détectées dans l'environnement.

La semaine dernière, j'ai été agacé par le fait que l'on minimise la situation, en soulignant qu'elle ne concernait que 30 cas de contamination. Comment recenser avec certitude les cas de salmonelle, alors que cette contamination peut prendre la forme d'une grosse gastro-entérite et ne pas être détectée pour ce qu'elle est ? Comment savoir s'il n'y a pas eu plusieurs dizaines ou centaines de cas de salmonellose ?

M. Alain Duran. – A l'issue de ces auditions, nous partageons un même constat, celui d'un dysfonctionnement. Évitions d'ajouter une autre loi à la loi, un autre règlement au règlement, ce qui rendrait toute application impossible. J'apprends ce matin qu'il existe un numéro vert qui ne donne pas la vraie information ; que le code barre pourrait être utilisé comme une barrière informatique pour arrêter la distribution des produits contaminés ; que les autocontrôles sont opérés par des organismes non-indépendants. Il y a là matière à réagir concrètement pour remédier à la rupture de confiance avec les consommateurs. Nul besoin de nouveaux règlements.

M. Daniel Gremillet. – N’oublions pas que la législation a changé. Auparavant, les services de l’État avaient pour prérogative d’autoriser la mise sur le marché des produits. Faut-il en revenir à ce système dirigé par l’administration ?

La nécessité de clarifier les notions de rappel et de gradation fait consensus. Le fait que le site de la DGCCRF ne mentionne que 60 des 270 produits rappelés en 2017 n’est pas forcément choquant, car on distingue les risques sanitaires et les risques d’aspect sans conséquences sur la santé.

Dans les Vosges, en 2017, on a décidé d’arrêter la distribution d’eau potable dans une commune pour cause de contamination. Or, il s’est avéré que l’eau de la commune en question était bonne hormis dans l’endroit privé où le prélèvement avait été effectué. Les associations de consommateurs ont un rôle à jouer dans l’éducation au risque alimentaire.

Ne jetons pas le bébé avec l’eau du bain : nous savons ce qui se passe dans notre pays. *Quid* des produits importés en provenance de l’Union européenne et d’ailleurs ?

M. Roland Courteau. – Comment a-t-on osé dire aux associations ou aux familles que la contamination provenait d’un problème d’hygiène domestique ! Passez-moi l’expression, mais j’en ai ras-le-bol d’entendre les fabricants, l’État et les distributeurs se renvoyer la balle, dire que c’est la faute à pas de chance ou que le risque zéro n’existe pas.

Je remercie les associations pour leur vigilance et leurs recommandations dont nous ferons bon usage. Mesdames et Messieurs, si vous n’existiez pas, il faudrait vous inventer !

Enfin, je partage les préoccupations de mes collègues Bourquin et Gremillet sur les contrôles à effectuer et les moyens qu’il faut allouer à la DGCCRF.

M. Yves Daudigny. – Il faudrait effectivement s’intéresser aux laboratoires qui testent les produits pour les entreprises : le PDG de Lactalis a émis des doutes sur la fiabilité du laboratoire chargé de tester les produits de sa firme.

L’Institut Pasteur a recensé 25 cas de bébés contaminés par la même salmonelle entre 2006 et 2016. Étiez-vous informés de ces cas de contamination ?

M. Joël Labbé. – Je salue également l’action des associations de consommateurs ou de victimes qui jouent un rôle essentiel.

Je ne peux que déplorer cette période de massification alimentaire. Il faut tout mettre en œuvre pour inverser la tendance et favoriser la relocalisation de l’alimentation.

Pourquoi les entreprises ont-elles recours aux autocontrôles, sinon parce que l’État n’a plus les moyens de mettre en œuvre une politique publique de contrôle ? Pour trouver de l’argent, il faudrait ponctionner les grandes entreprises de l’industrie alimentaire, les taxer et prélever sur leurs bénéfices la valeur des coûts du contrôle exercé par des organismes publics. Le mécanisme sera compliqué à mettre en place. C’est à ce prix que nous reconstruirons la confiance des consommateurs.

M. Laurent Duplomb. – Comment garantir l’impartialité de ceux qui représentent les consommateurs et les victimes ? Rien n’interdit de poser la question à l’heure où l’on demande la moralisation de la vie politique. Ceux qui prennent la parole au nom des

consommateurs sont-ils soumis ou non à une forme de lobbying, à un manque d'objectivité qui relèverait de la défense d'une position politique ?

Mme Annie Guillemot. – Il y a manifestement une incapacité à empêcher que de telles affaires se reproduisent et c'est une souffrance pour les familles. Bien sûr, les associations de consommateurs font leur travail. Cependant, des affaires comme celle des prothèses mammaires ont montré que les consommateurs touchés étaient contraints de former des associations de victimes pour faire valoir leurs droits. Ces personnes en souffrance devraient être prises en charge directement par la solidarité nationale.

M. Benjamin Douriez, rédacteur en chef adjoint de 60 millions de consommateurs. – Le site de notre revue fait état de 270 rappels de produits en 2017, dans l'alimentation et ailleurs. Le site de la répression des fraudes n'en recense que 60, sans qu'aucune logique apparente explique les manques : certains produits importants n'y figurent pas tandis que d'autres, moins importants, sont signalés. Le rappel des cent lots de jambon contaminés à la listéria ne figure pas sur le site de la DGCCRF, mais il est mentionné sur celui du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Les situations sont variables. L'information n'est pas satisfaisante. Certains professionnels n'informent pas la répression des fraudes du rappel de leurs produits, malgré l'obligation qui s'exerce en la matière.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il apparaît nécessaire de qualifier le rappel, de l'ordonner et de l'organiser pour mieux informer les consommateurs.

M. Jean-Yves Mano. – Les associations de consommateurs sont agréées par l'État et ne reçoivent aucune contribution du secteur professionnel. Nous travaillons à mettre en place des partenariats. Il suffirait de remettre aux associations de consommateurs une taxe parafiscale pour garantir leur neutralité absolue. À mon tour de vous poser la question, Monsieur le sénateur Duplomb : pour quel lobby intervenez-vous en nous remettant en cause ?

M. Laurent Duplomb. – Je me réfère à des informations factuelles qui circulent dans la presse.

M. Quentin Guillemain. – Quand ma fille a bu ce lait contaminé, je suis allé trouver le pharmacien. On m'a répondu que le lait de ma fille, intolérante aux protéines de lait, avait été prescrit sur ordonnance et que cela ne changeait rien qu'elle en ait bu un peu plus ou un peu moins. On ne m'a donné aucune information. C'est inadmissible.

L'État a les noms des pharmaciens qui n'ont pas respecté la réglementation en matière de retrait des produits contaminés. Pourquoi ne prend-il pas des sanctions à leur encontre ?

Quant au recensement des victimes, j'ai reçu plus de 3 000 mails depuis le 19 décembre. Nous n'avons pas encore pu tous les traiter. On nous transmet des dossiers médicaux et des résultats de coprocultures. Pour l'instant, nous recensons 48 familles victimes dont je peux vous fournir les dossiers.

Les coprocultures sont réalisées à partir du moment où il y a une suspicion de contamination, qu'il s'agisse des symptômes de la gastro-entérite, des selles très odorantes ou d'enfants qui ont bu des lots de lait ayant fait l'objet d'un retrait. À ma connaissance, aucune obligation de test n'est prévue. D'où notre demande.

Les laboratoires ne font remonter les résultats des tests positifs que sur la base du volontariat. Un réseau de laboratoires affiliés à l'Institut Pasteur contrôle la *salmonella agona*, en cause dans l'affaire Lactalis. Mais d'autres salmonelles ont été repérées dans l'entreprise, ce qui justifierait des contrôles renforcés.

On peut désigner comme parents victimes ceux qui ont acheté des lots de lait contaminé et qui les ont fait boire à leurs enfants sans être informés de la contamination. Quant à l'hygiène, elle joue un rôle dans les cas de salmonellose classiques et l'Institut Pasteur ne manque pas de sensibiliser les familles à ce sujet.

Enfin, si vous soupçonnez les associations de consommateurs de partialité, allez jusqu'au bout de votre raisonnement, Monsieur le sénateur. Je lis la presse comme vous. On y dit tout et son contraire. Mais, je ne crois pas qu'il y ait eu de remise en cause ou de décrédibilisation des victimes. Les victimes sont là.

M. Cédric Musso. – Vous parliez d'un trou dans la raquette ; c'est à se demander s'il y a encore un cordage dans la raquette ! Un acteur de la grande distribution est passé aux aveux, puis une autre enseigne l'a fait, de sorte que chaque enseigne a décidé de lancer des investigations internes, selon sa procédure propre.

Il faudrait des contrôles d'hygiène par les services de l'État pour vérifier l'innocuité des produits. Il ne s'agit pas de balayer les autocontrôles d'un revers de la main. Le système doit marcher sur ses deux jambes, avec les contrôles officiels et les autocontrôles.

Le recensement des victimes est une excellente question. Même une coproculture négative n'éteint pas le risque. À chaque fois qu'un scandale éclate, il y a trois ministères aux avant-postes – Bercy, l'Agriculture et la Santé – sans gestion interministérielle de la crise. Nous avons sollicité à de nombreuses reprises le ministère de la Santé sur le recensement des victimes dans l'affaire Lactalis, sans obtenir satisfaction.

Il faut arrêter de multiplier à l'envi les lois en prenant des mesures gadget. Mieux vaut privilégier un diagnostic approfondi. Le blocage en caisse ne doit concerner que les produits potentiellement contaminés. Un système d'indemnisation et de dédommagement des victimes en cas de scandale aurait un effet dissuasif efficace sur les entreprises. La France doit avancer sur un droit punitif.

Enfin, laissez-moi vous dire que l'UFC-Que choisir est effectivement sous influence, celle des consommateurs.

Mme Florence Lassarade. – La salmonellose est une intoxication connue, la plupart du temps transmise par les œufs. La pathologie est fréquente. Le traitement antibiotique ne sert à rien et est même contre-indiqué, car il allonge le temps de présence de la bactérie dans l'organisme. L'élimination progressive par l'organisme prend au moins trois mois. La salmonellose reste une pathologie assez bénigne.

Les maternités sont pour la plupart tenues d'acheter des biberons tout prêts pour éviter la manipulation du lait et le risque d'une contamination. Il me semble que la salmonelle a surtout été retrouvée dans des laits en poudre, pas dans des laits reconstitués. D'énormes progrès ont été réalisés dans les maternités.

Des pathologies beaucoup plus graves que la salmonelle existent, comme l'épidémie de rougeole qui court en ce moment. Il faut raison garder.

M. Quentin Guillemain. – On parle d'enfants en très bas âge, qui pour certains étaient déjà fragilisés par des maladies chroniques.

Mme Florence Lassarade. – D'où l'importance du lait maternel, encore une fois.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ces auditions ont été organisées dans le seul but de comprendre les défaillances de notre système sanitaire. Je remercie tous mes collègues ainsi que les représentants des associations. Un document sera élaboré qui regroupera des recommandations ciblées autour de ce qui a fait consensus.

La réunion est levée à 12 h 10.

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

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

Mardi 20 février 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

**Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de Mme Florence Parly,
ministre des Armées (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 45.

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

**OPEX - Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef opérations
à l'état-major des armées (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Eric Trappier,
président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF) (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

Mme Hélène Conway-Mouret sur le 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 ;

M. Joël Guerriau sur le 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 ;

M. Olivier Cadic sur le projet de loi n° 303 (2017-2018) 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) ;

M. René Danesi sur le projet de loi n° 390 (AN – XVe 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) ;

M. Richard Yung sur le projet de loi n° 323 (AN – XVe 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).

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 21 février 2018****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles en France continentale et dans les outre-mer – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Alain Milon, président. – Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport de notre collègue Dominique Watrin relatif à la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles en France continentale et dans les outre-mer, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale.

M. Dominique Watrin, rapporteur. – Vous connaissez sans doute le mot de Danton devant l'Assemblée législative le 2 septembre 1792 appelant à l'audace. C'est avec cette disposition d'esprit que je vous invite à examiner la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, que mon groupe a choisi d'inscrire à l'ordre du jour de la séance publique du 7 mars, au titre de son espace réservé. Ce texte, adopté, comme cela vient d'être rappelé, à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 2 février 2017 sous l'impulsion de notre collègue député André Chassaigne, pose trois questions : pourquoi faut-il revaloriser les pensions agricoles ? Pourquoi recourir à la solidarité nationale pour les financer ? Pourquoi doit-on le faire maintenant ?

S'agissant de la revalorisation des retraites agricoles les plus modestes, quelques chiffres suffisent à comprendre sa nécessité ; nos collègues élus des territoires ruraux connaissent bien la situation. En 2015, alors que la pension moyenne base et complémentaire pour une carrière complète s'élève à 1 800 euros par mois au niveau national, elle ne dépasse pas 730 euros pour les exploitants agricoles. Encore faut-il distinguer, au sein de cette population, les anciens chefs d'exploitation qui touchent une pension moyenne de 855 euros, des conjoints collaborateurs, essentiellement des femmes, dont la pension moyenne n'atteint que 597 euros. Comme le soulignent les représentants du monde agricole, en particulier les retraités que nous avons longuement entendus, ces montants de pension obtenus après une vie de labeur sont inférieurs au seuil de pauvreté, qui s'élève aujourd'hui à 1 015 euros.

Pourtant, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour revaloriser les petites pensions agricoles. En 2002, la loi dite Peiro a créé le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (RCO), afin de garantir un niveau de pension de base et complémentaire minimal correspondant à 75 % du Smic agricole net, soit 871 euros par mois en 2018. Il faudra toutefois attendre la réforme des retraites de 2014 pour que cet objectif devienne réalité. Entre temps, en 2009, la création de la pension majorée de référence (PMR) a permis, en garantissant une pension minimale, d'augmenter les pensions de base des exploitants ayant effectué une carrière complète mais en cotisant sur de faibles revenus. Elle s'élève en 2018 à environ 680 euros pour les chefs d'exploitation et à 540 euros pour les collaborateurs familiaux.

La loi de 2014 a financé la garantie « 75 % du Smic ». Comment ce dispositif fonctionne-t-il ? À la différence de la PMR qui augmente la retraite de base, la garantie « 75 % du Smic » se concrétise par le versement de points de retraite complémentaire « gratuits » ouvrant droit au versement d'un différentiel permettant de porter la retraite de base et complémentaire au niveau de 75 % du Smic agricole net. Ce mécanisme de solidarité bénéficie en 2017 à 230 000 retraités, qui touchent ainsi un complément de retraite moyen de 36 euros par mois, pour un coût annuel de 146 millions d'euros. Pour en bénéficier, les assurés doivent justifier d'une durée d'assurance tous régimes permettant d'obtenir une retraite à taux plein et d'au moins 17,5 années de cotisation dans le régime des exploitants agricoles.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit à d'établir ce minimum garanti à 85 % du Smic pour les chefs d'exploitation ou d'entreprises agricoles, en maintenant ces conditions d'éligibilité. Cette revalorisation porterait le montant minimum de retraite garanti à 987 euros par mois pour les pensionnés éligibles, soit un niveau encore inférieur au seuil de pauvreté que j'évoquais précédemment mais qui améliorerait sensiblement la vie des retraités agricoles les plus modestes. Elle pourrait concerner près de 55 000 bénéficiaires supplémentaires portant leur total à près de 280 000 retraités. L'élargissement de ce dispositif de solidarité entraînerait un surcoût de près de 350 millions d'euros, qu'il vous est proposé de financer par une nouvelle ressource instituée à l'article 2 et sur laquelle je reviendrai.

Le titre II de la proposition de loi représente, quant à lui, une réponse spécifique à la situation préoccupante des retraites agricoles constatée dans les outre-mer. Pour une carrière complète dans ce régime, les chefs d'exploitations retraités ultramarins perçoivent une pension moyenne de 664 euros par mois pour les hommes et 637 euros pour les femmes.

La pension complémentaire moyenne versée en outre-mer s'élève à 46 euros par mois contre 91 euros dans l'Hexagone. Deux facteurs expliquent ce décalage : la création plus tardive du régime des non-salariés agricoles en outre-mer, intervenue en 1964, soit neuf ans après le régime de la mutualité sociale agricole (MSA) exploitants, et le fait que les cotisations des non-salariés agricoles ultramarins sont assises sur la superficie pondérée de leur exploitation, et non sur leurs revenus, des cotisations plus faibles se traduisant par des prestations plus faibles.

En outre, seuls 23 % des monopensionnés du régime des non-salariés agricoles en outre-mer disposent d'une carrière complète et les anciens chefs d'exploitation ultramarins ont cotisé en moyenne 8,5 années de moins dans le régime que ceux de métropole. Par conséquent, peu nombreux sont ceux qui remplissent les conditions d'obtention des dispositifs de solidarité, en particulier du minimum de retraite garanti à 75 % du Smic. De ce fait, la moyenne des pensions mensuelles versées aux exploitants agricoles en outre-mer est inférieure à 300 euros.

L'article 3 de la proposition de loi entend donc faciliter l'accès au minimum garanti pour les exploitants agricoles de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion. Il leur permettra d'en bénéficier sans devoir justifier d'une durée minimale d'assurance dans le régime, à condition toutefois de justifier d'une carrière complète dans l'ensemble des régimes. Cette mesure de justice, qui répond aux difficultés d'accès au foncier agricole dans les outre-mer que nous ont très bien expliquées nos collègues Nassimah Dindar et Victoire Jasmin, entraîne un coût supplémentaire de 50 millions d'euros lui aussi couvert par la ressource nouvelle créée à l'article 2. Elle fonctionnera comme un filet de sécurité pour nos agriculteurs ultramarins et pourrait fluidifier la transmission des patrimoines agricoles, encore plus difficile qu'en métropole.

La situation des salariés agricoles ultramarins connaît également des fragilités. Exclus de la généralisation à l'ensemble des départements d'outre-mer (DOM) de la couverture de retraite complémentaire en 1976, ils ne bénéficient pas tous des régimes complémentaires Agirc-Arrco. La couverture par ces régimes, dont la gestion est paritaire, est soumise à des accords entre partenaires sociaux locaux, qui n'ont à ce jour abouti qu'en Guyane et en Martinique. Il en résulte une véritable inégalité entre les territoires ultramarins.

S'il existe des conventions collectives permettant de couvrir certains salariés du régime agricole, les salariés du Crédit Agricole par exemple, tel n'est pas le cas des ouvriers agricoles salariés dans des exploitations qui ne bénéficient d'aucune retraite complémentaire. L'article 4 propose ainsi d'étendre cette couverture complémentaire à l'ensemble des salariés agricoles de ces territoires. Il prévoit de donner dix-huit mois aux partenaires sociaux, à compter de la promulgation de la loi, pour négocier. Au-delà de ce délai, l'État pourra généraliser l'extension par voie réglementaire.

Pourquoi faut-il une nouvelle fois recourir à la solidarité nationale pour financer ces dispositifs ? Le régime des exploitants agricoles est, en effet, déjà largement financé par la solidarité nationale et ce, pour trois raisons. La première est démographique, et tient au déséquilibre structurel entre les 1,5 million de pensionnés et les moins de 500 000 cotisants. Au titre de la compensation démographique, les transferts des régimes de base vers la branche vieillesse des non-salariés agricoles représentent 3 milliards d'euros en 2017, soit 40 % des produits de la branche. La deuxième raison est liée à la faiblesse des revenus agricoles et à ses conséquences sur le niveau de cotisations et, partant, des prestations, comme nous l'avons constaté avec les collègues présents aux auditions : René-Paul Savary, Elisabeth Doisneau, Nadine Grelet-Certennais et Christine Bonfanti-Dossat. En 2017, les revenus moyens annuels des exploitants agricoles s'élèvent à environ 17 000 euros, ce qui limite fortement leur capacité contributive.

La troisième raison recoupe les précédentes : les cotisations du régime d'assurance vieillesse sont faibles, parce que leur taux est relativement peu élevé comparé à d'autres régimes. C'est le cas des cotisations au régime complémentaire, dont le taux s'élève à 4 % pour les non-salariés agricoles en 2017 alors qu'il atteint, par exemple, 7 % chez les artisans-commerçants pour leurs revenus inférieurs au plafond annuel de la sécurité sociale. Ces faibles cotisations, associées au déséquilibre démographique, expliquent la très faible contribution des cotisations retraite des exploitants (1,2 milliard d'euros en 2017) au financement des prestations de ce régime (7,4 milliards d'euros). Le régime est, par conséquent, largement financé par la solidarité nationale, en particulier par les taxes sur les alcools et boissons non alcoolisées à hauteur de 1,2 milliard d'euros en 2017.

Le régime complémentaire obligatoire bénéficie spécifiquement de quatre ressources, dont une part importante de recettes fiscales, et d'une dotation de 55 millions d'euros de la mission « Régimes sociaux de retraites » du budget de l'État. Dès lors, l'amélioration du niveau de vie des retraités agricoles ne peut reposer sur les seuls actifs du régime, déjà mis à contribution en 2016 avec une hausse d'un point de leur cotisation RCO.

Le recours à la solidarité nationale et à des mécanismes innovants de financement, audacieux là encore, s'impose. L'article 2 institue à cet effet une taxe additionnelle de 0,1 % à la taxe sur les transactions financières assise sur les opérations d'acquisition de titres de capital ou assimilés, principalement l'achat d'actions. Elle concerne les entreprises ayant leur siège social en France et dont la capitalisation boursière est au moins égale à un milliard d'euros. Cette taxe, dont le taux a été augmenté à 0,3 % pour 2017, a rapporté 1,4 milliard

d'euros, rendement qui devrait atteindre 1,5 milliard d'euros selon la loi de finances pour 2018. La mise en place d'une taxe additionnelle de 0,1 %, qui porterait le taux global à 0,4 %, générerait un rendement supplémentaire de 450 millions d'euros, qui couvrirait le coût de l'ensemble des mesures proposées et contribuerait au redressement financier du régime.

Pourquoi, enfin, agir maintenant alors que se profile la réforme systémique des retraites ? Il y a urgence à soutenir les retraités agricoles les plus modestes : l'avenir de nos campagnes et une partie de l'attractivité du métier d'agriculteur sont en jeu. S'agissant de la réforme à venir, je ne vois, au stade actuel des travaux, aucune contradiction avec le vote de ce texte. Outre que son calendrier paraît incertain – la réforme devait être au cœur de l'agenda social de 2018, elle a été repoussée au mieux à l'été 2019 –, j'ose espérer qu'elle ne remettra pas en cause l'ensemble des dispositifs de solidarité existants en matière de retraite.

La présente proposition de loi est d'ambition plus modeste, mais elle aura des effets concrets et certains à la fois pour les retraités agricoles et l'économie des territoires concernés. Après que l'Assemblée nationale l'a adoptée à l'unanimité, le Sénat ne peut rejeter le message de solidarité envoyé, par nos collègues députés, au monde agricole et à ses aînés. Par conséquent, je vous propose d'adopter cette proposition de loi sans modification, ce qui conduirait à son adoption définitive et à la mise en œuvre rapide des mesures qu'elle contient, ce texte ne nécessitant aucun décret d'application.

M. René-Paul Savary. – Je trouve, mon cher collègue, en toute sympathie, votre rapport bien présomptueux ; cette proposition de loi ne règlera nullement toutes les difficultés des retraités agricoles. Ne leur donnons pas de faux espoirs ! J'ai, en outre, la désagréable sensation de me trouver dans une seringue... Mais enfin, il faut, il est vrai, donner un signal positif aux agriculteurs !

La principale difficulté réside dans le montant insuffisant des cotisations, lié à la faiblesse des revenus agricoles et à leur variation en fonction de la fluctuation des cours mondiaux. En outre, le pilotage des revenus, au travers notamment de dispositifs d'optimisation fiscale et patrimoniale, conduit à d'importants écarts dans le calcul des cotisations d'une exploitation à l'autre. Ces sujets devront être traités par la prochaine réforme des retraites, sans quoi la situation s'aggravera pour les futurs retraités.

Je ne suis guère enthousiasmé par les modalités de financement retenues. La création d'une taxe supplémentaire me semble éloignée des objectifs d'épure budgétaire et de la stratégie de renforcement de la place financière de Paris dans le contexte du Brexit. Je ne suis pas sûr qu'il s'agisse d'un signal adéquat... En outre, si les mesures de la proposition de loi étaient, comme prévu, appliquées au 1^{er} janvier 2018, comment seront-elles financées alors que la nouvelle taxe n'est pas encore entrée en vigueur ?

Les retraites agricoles, vous l'avez montré dans votre rapport, bénéficient déjà d'une importante solidarité à laquelle participe les actifs du régime *via* l'augmentation de leur cotisation au RCO. Dans le régime général, la solidarité nationale est directement mise à contribution pour le financement des dispositifs de solidarité *via* le fonds de solidarité vieillesse. Il ne m'apparaît pas dès lors illégitime qu'elle soit une nouvelle fois sollicitée au bénéfice des petites pensions agricoles, même si votre dispositif, en augmentant les charges du RCO, soulève le risque que les actifs voient à l'avenir leurs prélèvements augmenter alors qu'ils sont déjà fréquemment en difficulté financière.

S'agissant de l'extension de la garantie « 75 % du Smic » aux non-salariés agricoles en outre-mer je m'interroge, dans la mesure où, à la différence des règles applicables en métropole, il n'est pas prévu de durée minimum de cotisation dans le régime pour pouvoir en bénéficier.

Compte tenu de la faiblesse des retraites agricoles, notre groupe ne s'opposera pas à l'adoption conforme de ce texte. Notre commission devra veiller à son application effective.

M. Alain Milon, président. – Ce texte sera appliqué : quand on veut le pouvoir et qu'on l'obtient, on l'exerce...

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je remercie notre rapporteur pour son exposé clair et étayé, qui décrit parfaitement la situation alarmante des retraités agricoles. Le rapport fracassant de la MSA publié en 2016 avait ainsi indiqué qu'un tiers d'entre eux percevait une retraite mensuelle inférieure à 350 euros.

La présente proposition de loi s'inscrit dans le prolongement de la politique menée sous le précédent quinquennat, qui a permis d'atteindre, par palier, une pension minimale équivalente à 75 % du Smic et de renouer avec l'objectif défini par la loi Peiro.

Le dernier texte voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale portait sur l'ancrage territorial de l'alimentation ; il n'avait malheureusement pas eu le même destin au Sénat... Nous disposons ici d'une opportunité majeure de dépasser nos clivages traditionnels, de nous rassembler sur un texte simple, incisif et très attendu par les agriculteurs actifs comme retraités. Les syndicats et associations de retraités sont unanimes s'agissant de la revalorisation de la pension minimale à 85 % du Smic et attendent que nous votions conforme ce texte important. Ce niveau représente tout juste le seuil de pauvreté, fixé à 1 000 euros, soit 60 % du revenu médian. Nous partageons pleinement les objectifs de la proposition de loi et, lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, nous avons porté un amendement au côté de notre collègue Franck Montaugé, qui reprenait le dispositif proposé. Je suis certaine que nous saurons nous rassembler sur une question, qui relève de la vie quotidienne et de l'attractivité de nos territoires ruraux. Élus de terrain, nous connaissons bien la situation parfois misérable de nos agriculteurs retraités, qui, à la fin de leur vie, ne peuvent bénéficier des services de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) faute de moyens. Garantir une retraite minimale digne pour nos agriculteurs donnera un espoir à l'agriculture, marquée par une déprime qui renforce d'autant les déséquilibres du régime de retraite agricole, et permettra d'envisager l'avenir en facilitant la transmission des exploitations dans le cadre d'une agriculture familiale à laquelle nous restons attachés.

Je souhaiterais enfin excuser notre collègue sénatrice de Guadeloupe, Victoire Jasmin, très impliquée sur les inégalités de traitement dont souffre l'outre-mer dans le domaine qui nous occupe. Elle est, en effet, retenue par une réunion sur le chlอร์ดécone au ministère de la santé. Les départements d'outre-mer recensent quelque 43 000 exploitations, qui couvrent environ 130 000 hectares. L'agriculture y représente 1,7 % du produit intérieur brut (PIB), soit 47 000 emplois à temps plein. Pour les retraités, la pension moyenne mensuelle s'élève à 293 euros contre 445 euros en métropole. Un monopensionné sur deux perçoit une retraite inférieure à 333 euros, soit un niveau largement inférieur à la faible médiane de 517 euros en métropole. Par ailleurs, le régime de retraite complémentaire obligatoire y repose sur un mode très spécifique de calcul des cotisations : contrairement au droit commun, qui définit comme assiette le revenu professionnel, les cotisations sont

calculées en fonction de la surface pondérée de l'exploitation. Cette assiette dérogatoire permet le versement de cotisations plus faibles, mais conséquemment de retraites inférieures.

Alors que le Salon de l'agriculture ouvre ses portes dans quelques jours, saisissons l'occasion d'envoyer un message fort au Gouvernement pour améliorer le quotidien de nos agriculteurs et démontrons que nous pouvons nous unir pour un objectif d'intérêt général !

Concernant enfin la problématique de la faiblesse du niveau des revenus agricoles, que mentionnait notre collègue René-Paul Savary, le groupe de travail sur la fiscalité agricole permettra sûrement d'apporter quelques réponses.

Mme Élisabeth Doineau. – Les auditions que nous avons menées en amont de ce texte nous ont permis de mieux saisir les difficultés de nos retraités agricoles, dont le niveau de pension est excessivement faible, voire lamentable. Il est complexe d'apporter des réponses satisfaisantes pour tous, compte tenu des déséquilibres en la matière entre agriculteurs comme entre territoires. En outre, à l'instar des indépendants, la majorité des agriculteurs, soit 80 %, ont une carrière agricole incomplète et sont polypensionnés.

Cette injustice sera difficile à combler. Tout comme M. Savary, je pense que nous sommes dans la seringue. Nombre de retraités agricoles font appel à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), mais avec mesure car un recours sur succession est possible. Cette crainte est d'autant plus vive outre-mer.

Nous allons donc mettre à l'épreuve le Gouvernement. Je pense que mes collègues de l'Union centriste voteront cette proposition de loi.

M. Daniel Chasseing. – Je veux rendre hommage aux agriculteurs dont l'activité est fort délicate et qui, à la retraite, perçoivent des pensions très faibles qui ne leur permettent pas de vivre décemment. Les 100 euros supplémentaires ne sont pas négligeables. Cette proposition de loi prévoit une taxe supplémentaire pour financer l'augmentation des pensions.

Je voterai néanmoins ce texte.

Mme Laurence Cohen. – Hier, dans l'hémicycle, nous avons été nombreux à débattre des difficultés rencontrées par les agricultrices et ce rapport clair et ambitieux y fait écho. Ce texte précède la future loi en gestation et je me félicite que l'Assemblée nationale et le Sénat la votent conforme, alors que nos territoires sont mis à mal.

Il ne s'agit pas d'une taxe supplémentaire, monsieur Chasseing, mais d'une augmentation de 0,1 % de la taxe sur les transactions financières. Même si je ne partage pas les arguments de M. Savary, j'apprécie qu'il ait dit qu'il n'y aurait pas d'opposition de sa part au vote de cette loi.

M. Jean-Marie Morisset. – Merci pour ce rapport : le dossier est sensible. Il est rare qu'au cours d'une législature, on n'évoque pas la question des retraites. Je préfère une proposition de loi à un amendement déposé sur un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le financement des retraites doit être clarifié : je voterai une augmentation de la taxe sur les transactions financières plutôt qu'une majoration de la taxe sur les farines : ce n'est pas aux meuniers d'abonder le financement des retraites agricoles. Il y a deux ans, nous avons d'ailleurs voté la suppression de cette taxe. J'approuve ce texte.

Mme Pascale Gruny. – Dans nos territoires, nous sommes souvent interrogés sur les petites retraites agricoles, mais n’oublions pas qu’elles ne sont pas les seules.

A la veille du Salon de l’agriculture, nous enverrons avec notre vote un message de soutien à l’agriculture qui souffre beaucoup et qui, à l’avenir, risque de subir les conséquences du Mercosur et de la refonte de la PAC.

Une partie de l’augmentation des retraites serait financée par une augmentation de la taxe sur les transactions financières, ce qui ne me pose pas de problème. En revanche, quelles ont été les réactions des représentants du monde agricole, notamment des jeunes agriculteurs, face à l’augmentation prévue des cotisations agricoles ? Pour certains, leurs revenus ne dépassent pas 350 euros mensuels : comment dans ces conditions accepter une hausse des cotisations ?

Mme Nassimah Dindar. – Je suis bien sûr favorable à la revalorisation des retraites agricoles tant dans l’Hexagone qu’outre-mer, où le minimum retraite n’est pas garanti. L’article 3 corrige cette inégalité.

Je souhaite également vous faire remarquer qu’outre-mer, la valeur travail des agriculteurs est très peu reconnue : si la solidarité nationale est un impératif, il faut que ceux qui ont durement travaillé soient récompensés. Je souhaite un vote unanime sur cette proposition de loi.

M. Jean Sol. – Je voterai également ce texte, même si la revalorisation prévue reste en-deçà du seuil de pauvreté.

Je resterai vigilant sur le financement de cette augmentation : l’État devra bien un jour prendre ses responsabilités. Cette loi permettra de gommer les inégalités avec les exploitants agricoles ultramarins.

M. Alain Milon, président. – Contrairement à Ambroise Croizat, notre rapporteur a réussi à faire l’unanimité !

M. Dominique Watrin, rapporteur. – Je salue les interventions qui mènent à un consensus, même si j’entends les réserves. Notre commission s’inscrit dans la continuité du vote historique qui a eu lieu à l’Assemblée nationale sur la revalorisation des petites retraites. Je me suis fait l’écho de l’Association des retraités de France qui attend avec impatience un vote conforme de ce texte qui, loin d’être présomptueux, est plutôt modeste. Le problème des retraites agricoles est indissociable de celui des revenus agricoles. Les agriculteurs doivent pouvoir vivre de leur travail. Cela dit, cette proposition de loi est beaucoup plus modeste, mais elle concerne à la fois les retraites des exploitants agricoles et celles de leurs salariés. Il en va de la dignité des uns et des autres.

Je comprends les réticences sur l’augmentation de la taxe sur les transactions financières, mais je vous renvoie aux débats sur la taxe Tobin et à la directive européenne qui est loin d’être révolutionnaire. Pour une action achetée 10 euros, la taxe passera de 30 à 40 centimes. En outre, cette recette sera dynamique, ce qui assurera la pérennité du financement des retraites agricoles. Bien sûr, d’autres mesures devront être envisagées : ainsi faudra-t-il revenir sur les optimisations fiscales qui réduisent les cotisations, comme cela a été rappelé.

Si ce texte est adopté conforme, le président de la République aura quinze jours pour le promulguer, à moins qu'il ne demande une nouvelle délibération. Cette loi pourrait donc entrer rapidement en application et elle serait rétroactive au 1^{er} janvier 2018, contrairement à la loi sur la garantie de 75 % du Smic qui est entrée en vigueur tardivement.

Dans le cas qui nous occupe, la dépense attendue est de 400 millions, outre-mer et hexagone confondus, et la recette se monterait à 450 millions. Ce dispositif consolide les retraites agricoles, alors que ce problème n'était pas réglé il y a encore peu.

Mme Grelet-Certenais a rappelé le vote de l'amendement sur les retraites agricoles à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. La ministre avait répondu qu'elle renvoyait à l'augmentation de l'Aspa qui doit passer de 803 à 903 euros en 2020. En outre, il faut avoir 67 ans pour en bénéficier. La mise en œuvre de cette proposition de loi sera beaucoup plus rapide.

Vous avez rappelé le rôle de l'agriculture outre-mer et la faiblesse des retraites agricoles. Les difficultés d'accès à la terre y font que peu d'exploitants ont le temps de cotiser suffisamment longtemps au régime de retraite. Ainsi, le filet de sécurité de 75 % a bénéficié à peu d'entre eux, car ils n'avaient pu cotiser au minimum 17,5 ans au régime agricole.

Comme l'a dit Mme Doineau, quatre cinquième des retraités d'outre-mer sont polypensionnés.

Je remercie M. Chasseing pour son soutien et lui rappelle que nous nous bornons à augmenter la taxe sur les transactions financières.

M. Morisset a raison de dire qu'il est bon qu'une loi traite de l'augmentation des pensions de retraite : c'est un acte fort de la représentation nationale.

Mme Gruny m'a interrogé sur les réactions des représentants de la profession agricole et notamment des jeunes agriculteurs. Le débat sur les cotisations et la solidarité perdue au sein du monde agricole. La FNSEA nous a dit qu'elle serait vigilante sur le niveau des cotisations et elle estime que les retraites devraient être calculées sur les 25 meilleures années. La Confédération paysanne a une position plus contrastée.

Ce texte confère de la dignité aux retraités agricoles qui ont, je vous le confirme, les revenus les plus modestes en France.

Le représentant syndical CGT des salariés outre-mer nous a dit que le fait que les salariés n'aient pas accès à une retraite complémentaire était vécu comme une réelle discrimination.

Le texte prévoit des pensions calculées à 85 % du Smic, mais sans indexation. Mais l'article 1^{er} bis prévoit un rapport annuel sur l'évolution des retraites minimum afin d'inciter le Gouvernement à les augmenter, pour éviter un décrochage.

Je salue le consensus de la commission.

M. Alain Milon, président. – Il n'y a pas d'amendements. Je passe donc au vote. Ce texte sera examiné en séance le 7 mars à partir de 18 h 30.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Questions diverses

M. Alain Milon, président. – En accord avec le Président du Sénat, nous allons organiser des rencontres sur la bioéthique. Les réunions seront ouvertes à tous les sénateurs. Le jeudi 8 mars au matin, nous recevrons M. Ameisen, président d'honneur du Comité consultatif national d'éthique. Le 28 mars, nous recevrons la présidente de l'Agence de la biomédecine qui nous présentera le bilan de l'application de la loi.

Mme Catherine Deroche. – J'aimerais que l'on se penche sur la levée de l'anonymat.

M. Alain Milon, président. – C'est prévu et, d'ailleurs, j'y suis favorable.

Je souhaite également évoquer le projet de loi, annoncé par le Gouvernement, qui devrait faire suite aux négociations en cours sur l'assurance-chômage, l'apprentissage et la formation professionnelle.

Nous aurons à désigner des rapporteurs lors du dépôt formel du projet de loi mais je voudrais que nous puissions nous saisir sans tarder de ces sujets sur lesquels les négociations sont, pour certains sujets, entrées en phase de conclusion.

C'est pourquoi je vous propose dès à présent de prévoir que M. Michel Forissier se consacrera à l'apprentissage et qu'il coordonnera les travaux des deux autres rapporteurs : Mme Frédérique Puissat traitera de l'assurance-chômage et Mme Catherine Fournier de la formation professionnelle. Ces trois collègues travailleront afin d'être prêts lorsque le projet de loi arrivera sur notre bureau.

Mme Laurence Rossignol. – Vous présidez cette commission dans un esprit de concorde et chacun s'y sent bien, quel que soit son groupe. Lorsqu'il y a trois rapporteurs sur un projet de loi, ne serait-il pas de bonne pratique de nommer au moins un rapporteur issu de la minorité sénatoriale, ce qui permettrait de renforcer encore l'esprit positif qui règne ici ? Je vous suggère donc de revoir la répartition de ces trois rapports.

M. Alain Milon, président. – J'y réfléchirai à l'occasion des autres lois que nous aurons à traiter.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le Sénat m'a nommée au Conseil d'orientation pour les retraites (COR). Or, les réunions plénières se tiennent les mercredis matins. Comme nous sommes dans l'obligation d'être présents en commission, il est difficile de siéger au COR. J'ai donc démissionné et notre président m'a dit que ce n'était pas la première fois que ce problème était évoqué. Tout collègue qui prendra ma place rencontrera le même problème. Un courrier a été envoyé au président du COR il y a deux ans qui n'en a pas tenu compte. L'Assemblée nationale ne semble pas avoir institué la même obligation de présence en commission.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – J'ai fait la même remarque au président du COR, M. Bras, et il a prévu de réunir les assemblées générales le jeudi matin. Dans un premier temps, le calendrier sera mixte avec des mercredis et des jeudis, mais ensuite, toutes les réunions auront lieu le jeudi, les députés ayant donné leur accord.

M. Alain Milon, président. – Le 19 avril, la présidence du Sénat et la commission des affaires sociales organisent un colloque sur les retraites avec plusieurs tables rondes. Une table ronde sera animée par M. Savary, une autre par notre rapporteur général. Nous souhaiterions aussi accueillir MM. Éric Woerth, Bernard Thibault, Mme Marisol Touraine, MM. Raymond Soubie ou Xavier Bertrand. Une table ronde portera sur les retraites actuelles et une autre sur les perspectives.

Table ronde rassemblant des représentants de consommateurs (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

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

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 10.

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

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat - Examen des amendements de séance

Article 1^{er}

Mme Annick Billon, rapporteure. – Nous examinons mes amendements au texte initial de la proposition de loi. L'amendement n° 40 rectifié reprend l'amendement de commission que j'avais déposé en intégrant la liste des pièces exigées dans la déclaration d'ouverture. J'avais pensé à un décret en Conseil d'État, mais nous avons trouvé un accord. Avis très favorable !

M. Jacques-Bernard Magner. – Les amendements proposés par Mme la rapporteure en commission nous convenaient mieux que le retour au texte de la proposition. Des évolutions ont eu lieu depuis et nous ne sommes guère favorables à cet article ainsi rédigé. Aussi nous abstiendrons-nous.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Le sous-amendement n° 38 rectifié limite à quinze jours à compter du dépôt de la demande la faculté qu'a l'administration de demander les pièces manquantes ; au-delà, le dossier sera considéré comme complet. J'en demande le retrait au profit du sous-amendement n° 46 présenté par le Gouvernement.

Le sous-amendement n° 42 précise que les personnes « ayant fait l'objet d'une condamnation incompatible avec l'accueil de mineurs » ne peuvent ouvrir un établissement d'enseignement scolaire et exige la présentation du bulletin n° 2 de l'extrait de casier judiciaire. Il est largement satisfait par le droit en vigueur. Retrait, ou avis défavorable.

Le sous-amendement n° 46 donne aux services de l'éducation nationale quinze jours à compter du dépôt de la demande pour demander les pièces manquantes ; au-delà, le dossier sera considéré comme complet et le délai d'examen courra. Cette disposition rassurera les demandeurs, qui craignent des demandes tardives de pièces manquantes, et ne fait pas obstacle à ce que le maire et les autorités de l'État s'opposent à l'ouverture si une condition n'est pas respectée ou si un justificatif est absent. Avis favorable, donc. De plus, ce sous-amendement aligne à quatre mois les délais d'instruction des demandes d'ouverture des établissements, par cohérence avec les délais de délivrance de l'autorisation « établissement recevant du public » (ERP), puisque désormais les deux procédures courent de manière parallèle. Cela offrirait plus de temps au maire et aux autorités de l'État et n'impliquerait aucun délai supplémentaire du point de vue des demandeurs. En effet, certains rectorats exigent aujourd'hui que les demandeurs produisent avec leur dossier l'autorisation ERP délivrée par le maire ; les délais pour cette procédure sont de quatre, voire cinq mois. L'amendement n° 40 de Mme Gatel exige uniquement l'attestation de dépôt de demande de cette autorisation, ce qui signifie que les demandes ERP et d'ouverture seront concomitantes.

Le sous-amendement n° 44 prévoit qu'une peine complémentaire d'interdiction de diriger ou d'enseigner peut être prononcée par le juge à l'encontre d'une personne ouvrant un établissement de manière illégale. Avis favorable sous réserve d'une rectification rédactionnelle que je demanderai en vue de la séance publique.

M. André Gattolin. – D'accord.

Mme Françoise Laborde. – Le groupe RDSE s'abstient.

M. Jacques-Bernard Magnier. – Le groupe socialiste et républicain aussi.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 44 ainsi modifié.

M. David Assouline. – Un de ces sous-amendements prévoit que, si le dossier est incomplet et que le ministère ne l'a pas signalé sous quinze jours, le dossier sera considéré comme complet. Étonnant : nul n'est censé ignorer la loi !

Mme Françoise Laborde. – En effet. Pour un dossier d'urbanisme, cela ne fonctionne pas comme cela. Ce serait inadmissible : tout le monde s'engouffrerait dans cette brèche.

Mme Sylvie Robert. – Pourquoi fixer un délai de quinze jours dans ce cas ? C'est absurde.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Nous aurons la discussion en séance publique. Il ne s'agit que de faire courir les délais ; le maire et les services de l'État pourront toujours s'opposer s'il manque un justificatif. Sans délai pour compléter le dossier, la procédure pourrait toutefois s'éterniser. Pour avoir été adjointe au maire chargée de l'urbanisme pendant dix-sept ans, je comprends vos objections.

M. Jean-Claude Carle. – Nous sommes d'accord avec une partie du sous-amendement n° 46 du Gouvernement. Pour autant, le délai doit être non pas de trois mois, mais de quatre !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous aurons le débat en séance.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 46, ainsi qu'au sous-amendement n° 42 et au sous-amendement n° 38 rectifié.

M. Bruno Retailleau. – Nous essayons de trouver des accords. Évidemment, quand un amendement du Gouvernement arrive brutalement, cela complique la donne. Sur ce délai de quinze jours, nous pourrions sans doute trouver en séance un accord entre la rédaction du Gouvernement et celle de notre amendement.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Il faudra peut-être voter cet amendement par division.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Chacun fera un pas vers l'autre.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 40 rectifié.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 1 est en grande partie satisfait par le droit existant et les différents amendements de Mme Gatel : l'article L. 911-5 du code de l'éducation exclut de tout emploi dans une école privée les personnes condamnées pour délit de mœurs ; de plus, l'article 2, dans la rédaction proposée par Mme Gatel, prévoit une déclaration annuelle des noms des enseignants, ce qui permettra de procéder aux vérifications nécessaires.

Mme Colette Mélot. – Pouvez-vous nous confirmer que tous les cas de figure sont prévus par la loi ? Y compris les personnes fichées S, ou répertoriées sur d'autres listes ?

Mme Annick Billon, rapporteure. – Oui, même si certains fichiers ne peuvent être consultés que par l'administration.

Mme Sylvie Robert. – Ces fichiers sont très contrôlés, et il faut une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour y avoir accès. Nous n'aurons pas de réponse.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Nous aurons au moins la copie du bulletin n° 2.

Mme Colette Mélot. – Je maintiens cet amendement, pour entendre les explications du Gouvernement.

M. Jean-Claude Carle. – Nous nous abstenons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Les amendements n°^{os} 29, 20 et 21 établissent un régime d'autorisation préalable. Nous souhaitons le maintien d'un régime déclaratif. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°^{os} 29, 20 et 21.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 22 fusionne les deux déclarations et reprend la rédaction initiale de la PPL. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 36 tire les conclusions de notre débat en commission et inscrit dans la loi la liste des pièces devant être exigées. Il est satisfait par l'amendement n° 40 de Mme Gatel. Je demande son retrait.

M. Jean-Claude Carle. – Nous le retirons et nous rallions à l'amendement n° 40 de Mme Gatel.

L'amendement n° 36 est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 13 rectifié *bis* harmonise les délais d'opposition du maire et des autorités de l'État. Il est pleinement satisfait par l'amendement n° 40 de Mme Gatel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié bis.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Même avis sur l'amendement n° 14 rectifié *bis*, pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 rectifié bis.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 2 rend obligatoire la déclaration des membres de l'équipe pédagogique lors de la déclaration d'ouverture. C'est impossible, vu les tensions sur le recrutement d'enseignants.

Mme Colette Mélot. – Je comprends, c'est difficile aussi pour les établissements publics. Imposons du moins un contrôle à chaque recrutement...

Mme Annick Billon, rapporteure. – C'est prévu dans l'article 2 : chaque année, un établissement privé devra fournir la liste de ses enseignants.

Mme Colette Mélot. – Je retire cet amendement.

L'amendement n° 2 est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 27 prévoit que le maire est destinataire de la déclaration adressée aux services de l'État et qu'il peut s'opposer à l'ouverture pour les mêmes motifs que ces derniers. Il est entièrement satisfait par l'amendement n° 40 de Mme Gatel. Retrait.

Mme Colette Mélot. – Je le retire.

L'amendement n° 27 est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 37 prévoit que la déclaration adressée au maire et aux services de l'État comprennent les mêmes éléments. Il est entièrement satisfait par l'amendement n° 40 de Mme Gatel qui prévoit une déclaration unique pour l'ensemble des autorités. Retrait.

L'amendement n° 37 est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 30 prévoit que la déclaration comprend les pièces nécessaires pour s'assurer que la personne ouvrant l'établissement remplit les conditions pour le diriger. Avis défavorable : il est largement satisfait par l'amendement n° 40 de Mme Gatel.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 3 précise les pièces exigées des enseignants dans la déclaration d'ouverture. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 12 rectifié *bis* est satisfait par le droit commun des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que « le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'administration compétente. » Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié bis.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 4 inverse la logique actuelle et proposée par l'amendement de Mme Gatel : il prévoit que l'absence de réponse de l'administration vaut rejet. J'y suis défavorable car, s'agissant de l'exercice d'une liberté publique, une décision de refus doit être explicite et motivée.

Mme Colette Mélot. – Je le retire.

L'amendement n° 4 est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 7 crée un dispositif d'évaluation et de prise en charge éducative et sociale des enfants lorsque les parents des élèves refusent d'obtempérer à la mise en demeure de rescolariser leurs enfants. Retrait : l'intention est louable, mais le refus de rescolarisation de la part des parents est déjà réprimé par l'article 227-17-1 du code pénal.

Mme Colette Mélot. – À Toulouse, plusieurs mois après la fermeture d'un établissement, des enfants n'avaient pas été rescolarisés. Il faudrait s'assurer que l'obligation de les rescolariser est immédiatement appliquée.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Il faut faire respecter la loi.

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

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 23 porte les peines encourues en cas de non-respect des conditions d'ouverture à deux ans d'emprisonnement et à 50 000 euros d'amende, au lieu de 15 000 euros – soit un montant supérieur à ce qui est encouru en cas d'homicide involontaire... Avis défavorable. Et pourquoi pas 100 000 euros ?

Mme Françoise Laborde. – On aurait pu !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il y existe une échelle des peines.

M. Jacques-Bernard Magner. – Nous nous abstiendrons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Même avis sur l'amendement n° 5, pour les mêmes raisons.

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

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 15 rectifié prévoit que soit assortie aux peines prévues en cas de méconnaissance des dispositions relatives à l'ouverture des écoles privées une interdiction d'exercer de cinq ans. Il est satisfait par le sous-amendement n° 44 du même auteur.

M. Antoine Karam. – Je le retire.

L'amendement n° 15 rectifié est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 6 prévoit, en sus de l'amende, une peine d'emprisonnement d'un an en cas de méconnaissance des dispositions du présent chapitre. Avis défavorable.

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

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 11 rectifié *bis* permet au préfet de fermer, à titre conservatoire, l'école en cas de méconnaissance du régime d'ouverture. Avis défavorable : le droit en vigueur permet d'ores et déjà au préfet et au maire, de fermer par arrêté un établissement scolaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 28 précise les incapacités pour être employé dans un établissement privé. Avis défavorable. Cela n'apporte rien par rapport à l'article L. 911-5 du code de l'éducation, qui prévoit toutes les situations.

M. Jacques-Bernard Magner. – Nous voulions ajouter au texte une référence à l'article 706-47-4 du code de procédure pénale, qui mentionne la pédophilie. Qui peut le plus peut le moins.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Les personnes employées dans une école privée sont déjà dans le champ de l'obligation d'information prévue par l'article 706-47-4 du code de procédure pénale.

M. Jacques-Bernard Magner. – Ne faut-il pas l'écrire dans le code de l'éducation ?

Mme Annick Billon, rapporteure. – Le code de procédure pénale s'applique déjà.

M. Jacques-Bernard Magner. – Alors, pourquoi tous ces textes ?

Mme Sylvie Robert. – Nous voulons être certains que cette disposition est intégrée dans le code de procédure pénale. Elle est assez récente...

Mme Annick Billon, rapporteure. – Je vous suggère d'interroger le ministre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Article 2

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 31 reprend la rédaction que j'avais proposée en commission, avec deux modifications qui ne me paraissent pas nécessaires ni souhaitables. Retrait, au profit de l'amendement n° 33.

M. Jacques-Bernard Magner. – Pourquoi ne pas accepter les contrôles inopinés ? Dommage. C'était la règle à l'éducation nationale dans le premier cycle. Elle est actuellement largement contournée, car les enseignants sont presque toujours informés.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Nous rendons les contrôles obligatoires la première année.

M. Jacques-Bernard Magner. – Seront-ils inopinés ?

Mme Annick Billon, rapporteure. – La circulaire du 17 juillet 2015 précise que « le contrôle peut être effectué sans délai et de manière inopinée ».

M. Max Brisson. – En réalité, ils ne le sont jamais.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette question relève de l'organisation du ministère de l'éducation nationale. Nous pouvons suggérer de la faire évoluer.

M. David Assouline. – J'aimerais convaincre Mme la rapporteure, et mes collègues. J'avais entendu dire, à droite, que, quand les contrôles ne sont pas inopinés, la dissimulation est aisée et l'inspection perd son utilité. Nous présentons un amendement pour remédier au problème. Vous objectez que les contrôles peuvent déjà être inopinés, et que cet amendement est donc inutile. Mais nous savons bien qu'en pratique ils ne le sont pas, et que l'esprit de la loi n'est pas respecté. Pourquoi, alors, ne pas rendre notre texte plus précis ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'intention est partagée, mais la possibilité existe déjà dans notre droit.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 31.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 33 reprend la rédaction que j'avais proposée en commission. Avis favorable.

Le sous-amendement n° 39 rectifié réécrit le premier alinéa de l'article L. 442-2 du code de l'éducation, qui actualise l'objet du contrôle et y associe le préfet. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 39 rectifié et à l'amendement n° 33.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 19 crée un comité d'experts chargé de déterminer les critères d'évaluation des établissements hors contrat. C'est inutile, et surtout cela ne relève pas du domaine de la loi mais du règlement.

Mme Samia Ghali. – Je maintiendrai mon amendement jusqu'au bout. Nous ne pouvons pas tenir un discours politique sur l'éducation tout en laissant prospérer des établissements plus ou moins sérieux sans contrôle sur le niveau de leurs élèves, qui risquent d'arriver en sixième sans les fondamentaux. Et la laïcité ? Voulons-nous laisser endoctriner nos enfants ? Que chacun prenne ses responsabilités.

M. Pierre Ouzoulias. – Sans me prononcer sur le fond, je ferai observer que, si nous voulons purger ce texte des dispositions relevant du domaine réglementaire, il ne va pas en rester grand-chose ! Si nous le faisons, faisons-le à chaque article.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Je partage en partie votre avis.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 19 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 17 permet au préfet de fermer administrativement l’école si les locaux ne sont pas appropriés. Il est entièrement satisfait par le droit en vigueur. Je demande donc son retrait, sinon avis défavorable.

Mme Samia Ghali. – Je le maintiens. J’ai visité des écoles non conventionnées où les enfants étudiaient dans une cuisine. Si cela avait été une école publique, on l’aurait fermée. Pourquoi les règles seraient-elles moins sévères pour les établissements non conventionnés ?

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’objectif de la proposition de loi est bien de s’assurer de la sécurité et de l’accessibilité des lieux en question. Votre amendement est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 17.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 8 permet au préfet de fermer administrativement l’école si la situation l’exige. Il est satisfait par le droit en vigueur. Retrait, ou avis défavorable.

Mme Colette Mélot. – Je le retire.

L’amendement n° 8 est retiré.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 9 associe les services des communes au contrôle des établissements hors contrat au titre de l’ordre public et de la prévention sanitaire et sociale. Il est pleinement satisfait par le droit en vigueur ; c’est pourquoi je demande son retrait.

Mme Colette Mélot. – Je le retire.

L’amendement n° 9 est retiré.

Article 3

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 32 reprend le dispositif de mon amendement de commission. J’en partage donc les grandes lignes, mais je vous demanderai son retrait au profit de l’amendement n° 34 rectifié de Mme Gatel, qui est plus complet et dont la rédaction me semble préférable. En effet, l’amendement n° 34 fait référence aux conditions d’emploi des contractuels de l’éducation nationale et limite les conditions pouvant être fixées pour exercer dans l’enseignement privé ; il prévoit une procédure de sanction en cas de manquement à ces dispositions, ce que le présent amendement ne fait pas ; enfin, il précise que son application ne remet pas en cause les situations acquises, ce qui est conforme au principe de non-rétroactivité de la loi. Retrait, ou avis défavorable.

M. Jacques-Bernard Magner. – Les sanctions sont traitées ailleurs. Cet amendement insiste sur le fait que l’exigence de déclaration n’existe pas dans le premier degré, alors que c’est là que se concentrent les demandeurs de création d’établissements – donc que c’est surtout là qu’il faut des règles précises. Je le maintiens.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 32.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 34 rectifié reprend la rédaction de mon amendement de commission. Il harmonise les conditions d’exercice des directeurs et des enseignants des établissements privés ; ce faisant, il simplifie le droit et offre de meilleures garanties pour les élèves et leurs familles. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 34 rectifié.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Le sous-amendement n° 43 précise que les directeurs et enseignants exerçant dans l’enseignement privé ne peuvent présenter une condamnation incompatible avec l’accueil des mineurs. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 43.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Le sous-amendement n° 45 reprend les dispositions du sous-amendement n° 44. Il prévoit qu’une peine complémentaire d’interdiction de diriger ou d’enseigner peut être prononcée par le juge à l’encontre d’une personne dirigeant un établissement de manière illégale. Je souhaite que sa rédaction soit rectifiée en vue de la séance publique.

M. Antoine Karam. – D’accord.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 45 ainsi modifié.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 16 rectifié prévoit que soit assortie aux peines prévues en cas de méconnaissance des dispositions relatives à l’ouverture des écoles privées une interdiction d’exercer de cinq ans. Il est satisfait par le sous-amendement n° 45 du même auteur.

M. Antoine Karam. – Je le retire.

L’amendement n° 16 rectifié est retiré.

Articles additionnels après l’article 3

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 35 rectifié *bis* reprend le dispositif que je vous avais proposé. Outre les dispositions de coordination, il conserve la possibilité de créer des établissements d’enseignement supérieur technique privés. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 35 rectifié bis.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Le sous-amendement n° 41 supprime l’exigence d’une seconde condamnation dans l’année du fait d’un refus de contrôle pour permettre au juge, si nécessaire, de prononcer la fermeture de l’établissement en cas d’obstruction au contrôle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 41.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L’amendement n° 24 rectifié est un amendement de coordination avec l’amendement n° 23 des mêmes auteurs, qui porte les peines encourues en cas de non-respect des conditions d’ouverture à deux ans d’emprisonnement et à 50 000 euros d’amende, au lieu de 15 000 euros. Retrait, ou avis défavorable.

Mme Françoise Laborde. – Nous voulons des sous ! Je ne le retire pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié.

Mme Annick Billon, rapporteure. – L'amendement n° 25 prévoit implicitement la rétroactivité des dispositions de la proposition de loi, en donnant six mois aux établissements déjà ouverts pour s'y conformer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Annick Billon, rapporteure. – Les amendements n°s 10 et 18, identiques, modifient l'intitulé de la proposition pour faire référence au contrôle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 10 et 18.

M. David Assouline. – Ce sera la PPL Mélot !

M. Jacques-Bernard Magner. – Et Ghali !

Mme Maryvonne Blondin. – Comment le suivi de la santé est-il assuré dans ces établissements ?

Mme Françoise Laborde. – C'était l'objet de l'amendement n° 26 que j'avais déposé ! Mais on me dit qu'il coûte cher et il a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Mme Annick Billon, rapporteure. – Nous faisons la loi, pas les contrôles. Posez votre question – importante – au ministre.

Conséquences de la baisse des contrats aidés dans le secteur associatif - Présentation du rapport d'information

M. Alain Dufaut, rapporteur. – À la suite du tollé soulevé par la remise en cause des emplois aidés en plein été 2017 et leur forte réduction imposée dans la loi de finances pour 2018, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a lancé une mission d'information sur les contrats aidés avec un double objectif : d'une part, analyser la pertinence des critiques portées par le Gouvernement sur ce dispositif, accusé d'être inefficace et coûteux, et, d'autre part, analyser la décision du gouvernement et comprendre son impact sur les structures employant des bénéficiaires de contrats aidés, en particulier le monde associatif.

Cette mission d'information nous a conduits à entendre 50 personnes en deux mois, soit une grande majorité des acteurs concernés par les contrats aidés, mais également des économistes travaillant sur la politique de l'emploi. À la mi-janvier, le rapport commandé par la ministre du travail à Jean-Marc Borello sur le renouvellement des politiques d'insertion professionnelle a été publié. Nous avons examiné attentivement ses recommandations pour voir si le dispositif proposé constituait un réel progrès par rapport à celui des contrats aidés.

À l'issue de ces travaux, les constats que nous avons dressés se résument en deux points.

Premièrement, l'efficacité des contrats aidés s'est trouvée affaiblie par la multiplicité des objectifs assignés à ce dispositif et par une mise en œuvre souvent éloignée des principes qui les régissaient. Pourtant, en dépit de ces carences, l'utilité des contrats aidés est reconnue.

Deuxièmement, la décision du Gouvernement a été particulièrement mal vécue, en raison de sa brutalité et de l'absence totale de concertation en amont avec les parties prenantes. Loin des projecteurs des médias, ses effets continuent de se faire cruellement sentir, notamment dans le secteur associatif, sans qu'une alternative crédible ait été apportée.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – Je vais maintenant évoquer la question très controversée de l'efficacité des contrats aidés. Nous avons essayé de dépasser les clivages politiques, lesquels s'affaiblissent d'ailleurs notablement dès que l'on discute avec des représentants des collectivités territoriales, en prise directe avec les réalités du terrain, et d'avoir le regard le plus objectif possible sur l'utilité des contrats aidés.

Depuis plus de trente ans, la France est confrontée à un chômage de masse, qui touche particulièrement les personnes peu qualifiées et celles en phase d'insertion professionnelle, donc les jeunes. En outre, 45 % des chômeurs sont en chômage de longue durée, avec une surreprésentation des plus de 50 ans.

Les contrats aidés ont donc été créés afin de permettre aux personnes les plus éloignées du marché du travail d'obtenir un emploi, l'embauche et l'accompagnement étant encadrés et appuyés financièrement par l'État. Ils visent à améliorer l'employabilité des bénéficiaires, en leur ouvrant une expérience professionnelle, l'acquisition de compétences, une formation, un accompagnement professionnel personnalisé. Dans l'esprit du législateur, tous les contrats aidés doivent reposer sur le triptyque « emploi, formation, accompagnement », qu'il s'agisse des contrats uniques d'insertion créés en 2008 ou des emplois d'avenir créés en 2012.

La réalité est beaucoup plus contrastée : la mise en emploi a été opérée, mais les obligations de formation et d'accompagnement professionnels ont été respectées de manière très variable selon les structures et les secteurs d'activité, en particulier pour les contrats uniques d'insertion.

Ce dysfonctionnement s'explique par la multiplicité des objectifs assignés aux contrats aidés, qui se sont avérés parfois contradictoires. Dans la mesure où ils ciblent des demandeurs d'emploi, les contrats aidés constituent, par nature, un outil pour le traitement social du chômage, ce qui n'est pas choquant en soi. Toutefois, parce qu'ils permettent de faire « sortir » leurs bénéficiaires des chiffres officiels du chômage, ils ont régulièrement été utilisés par tous les gouvernements successifs dans cet objectif, faisant primer le quantitatif - des volumes importants de contrats aidés - sur le qualitatif - des contrats favorisant une réelle insertion professionnelle à leur issue.

En période de restriction budgétaire, les contrats aidés, qui concernent, dans les deux tiers des cas, le secteur non marchand, ont été largement encouragés par les pouvoirs publics pour financer à moindre coût des besoins sociaux peu rentables économiquement. Ce n'est pas un hasard si, jusqu'à l'année dernière, 90 000 bénéficiaires de contrats aidés

étaient employés dans le secteur de l'urgence sanitaire et sociale ou 25 000 dans le monde associatif sportif.

Quelle est l'efficacité de ces contrats ?

La dernière analyse de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), sur le bilan des contrats aidés, publiée en mars 2017, a largement été utilisée par la Cour des comptes et par le Gouvernement pour critiquer sans nuance les contrats aidés, en particulier parce qu'elle montre que, dans le secteur non marchand, l'insertion dans l'emploi serait moins bonne pour les anciens bénéficiaires que pour des personnes qui, tout en ressemblant aux bénéficiaires de contrats aidés, ne seraient pas entrées dans ce dispositif. Vos rapporteurs se sont longuement entretenus avec les deux auteurs de cette étude, qui ont insisté sur la nécessité de prendre ce résultat, établi sur des chiffres anciens, datant de 2005, et pouvant être liés aux biais de l'étude, avec précaution.

L'effet à court terme des contrats aidés sur le chômage varie fortement selon le secteur considéré. Dans le secteur marchand ils sont peu créateurs d'emploi : ils constituent essentiellement un effet d'aubaine pour l'employeur, même s'ils contrent l'effet « file d'attente » du chômage, en favorisant l'emploi de personnes qui, sans cette aide, n'auraient pas été recrutées.

En revanche, dans le secteur non marchand, leur impact sur l'emploi est important, puisqu'ils sont utilisés par des employeurs qui ont des besoins en emploi mais ne recrutent pas, en raison de leurs contraintes financières.

L'effet des contrats aidés sur l'insertion professionnelle est un sujet de polémique. Voici ce que nous avons retenu. En 2014, 67 % des personnes sorties d'un tel contrat dans le secteur marchand et 41 % dans le secteur non marchand étaient en emploi. Ces taux tombent respectivement à 57 % et 26 % si n'est pris en compte que l'emploi durable, qui intègre les CDI, les CDD de plus de six mois, les titularisations dans la fonction publique et les emplois de travailleur indépendant. Les emplois d'avenir n'ont pas encore pu faire l'objet d'une évaluation officielle similaire en raison de la relative nouveauté du dispositif. Toutefois, plusieurs intervenants, dont l'Union nationale des missions locales, lesquelles sont les principaux prescripteurs de ce dispositif, ont affirmé que près de 50 % de leurs anciens bénéficiaires seraient en emploi, sans préciser le taux en emploi durable.

La moindre efficacité dans le secteur non marchand s'explique en grande partie par un plus grand éloignement de l'emploi des bénéficiaires. La comparaison avec d'autres dispositifs jugés plus performants aussi bien par la Cour des comptes que par le Gouvernement, telle que la « garantie jeunes », montre que les résultats obtenus par le biais de dispositifs d'insertion professionnelle sont souvent modestes et doivent être analysés à l'aune du public visé.

Ensuite, le taux d'emploi varie sensiblement en fonction du secteur d'activité et des structures. Il faudrait donc des statistiques plus fines pour mesurer précisément l'impact des contrats aidés sur l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Ainsi, dans le domaine social, un contrat aidé sur deux déboucherait sur un emploi ou une formation qualifiante.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité des contrats aidés à partir du seul taux de sortie en emploi néglige le rôle joué par les contrats aidés dans la resocialisation et le réapprentissage de la vie en collectivité, étapes indispensables pour occuper un emploi

durable. Ces contrats ne sont pas une fin en soi mais une étape dans un parcours souvent long et difficile. Il existe un large consensus sur les trois conditions pour que ceux-ci favorisent réellement l'insertion professionnelle : une formation adaptée, un accompagnement professionnel et une durée suffisamment longue.

Le coût des contrats aidés a également été mis en avant par le Gouvernement pour justifier leur suppression partielle. Or celui-ci s'apprécie relativement : les contrats aidés sont-ils chers par rapport à d'autres politiques de l'emploi ? Une étude de l'Inspection générale des finances de 2012 a conclu qu'il s'agissait, à court terme, d'une politique efficace, avec le plus fort effet sur l'emploi, à un coût bien moindre pour les finances publiques (12 853 euros par an et par emploi créé) que celui des exonérations de cotisations patronales pour un salaire au niveau du SMIC (26 429 euros par emploi).

L'estimation du coût devrait inclure l'utilité sociale des activités ainsi développées, et les externalités positives : en 2015, ATD Quart Monde a évalué le coût total de la privation d'emploi à plus de 15 000 euros par personne et par an. Les emplois aidés, ce sont autant de chômeurs qui ne touchent plus les minima sociaux et qui consomment, avec un impact non négligeable, notamment dans des territoires déprimés économiquement.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – J'en viens aux décisions concernant les contrats aidés prises par le Gouvernement à partir de l'été 2017 et à leur impact à la fois sur les bénéficiaires et sur les employeurs.

À son arrivée au pouvoir, le gouvernement d'Édouard Philippe a constaté une surconsommation des crédits liés aux contrats aidés, phénomène récurrent en année électorale. Le Gouvernement a dégagé des crédits supplémentaires pour réaliser entre 310 000 et 320 000 contrats dans l'année. En fixant un plafond à l'enveloppe budgétaire consacrée aux contrats aidés, il a mis un terme à la pratique de non-limitation en volume. Cela correspond à une réduction de près de 150 000 contrats aidés pour 2017, sans concertation préalable et alors même que le Président de la République venait de lancer l'idée d'un pacte de confiance entre l'État et les territoires.

La tension est encore montée entre le Gouvernement et les employeurs de contrats aidés lorsque ces derniers ont appris que le projet de loi de finances pour 2018 réduisait le nombre de contrats aidés à 200 000, que le taux de prise en charge passait de 70 % à 50 % et que l'embauche de nouveaux emplois d'avenir était supprimée.

Les conséquences de ces décisions ne se sont pas fait attendre. Brusquement, de nombreuses personnes dont le renouvellement du contrat avait été considéré comme acquis se sont retrouvées sans emploi. Les bénéficiaires âgés ont été particulièrement pénalisés, les dérogations de durée prévues par la loi leur ayant laissé penser qu'ils termineraient leur carrière professionnelle au sein de la structure qui les avait embauchés.

Les conséquences néfastes se sont fait sentir également sur les structures employeuses de contrats aidés. L'exemple le plus médiatique a été le report de cinq jours de la rentrée scolaire à La Réunion, les maires estimant ne pas avoir les moyens de l'assurer convenablement. De nombreuses associations sont en outre menacées ; l'arrêt brutal de l'activité conduit au licenciement des autres permanents. Et ce, en période de crise du bénévolat.

La réduction drastique du nombre des contrats aidés est intervenue à un moment où s'accumulaient les signes négatifs en direction du secteur associatif. La réserve parlementaire a été supprimée. Le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, le CITS, comporte des effets pervers manifestes - il semble que 50 % du CITS sera repris dans les budgets sanitaires de 2018. La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune risque d'entraîner une diminution des dons. La poursuite de la diminution des dotations aux collectivités territoriales se répercute sur la capacité de celles-ci à soutenir le secteur associatif, alors que les crédits alloués à l'économie sociale et solidaire baissent dans le budget pour 2018.

Au-delà de l'absence de concertation avec les employeurs, la décision de réduire drastiquement le nombre de contrats aidés a été prise sans analyse d'impact ni propositions alternatives.

Elle a créé un véritable mouvement de panique parmi les collectivités locales ainsi que dans l'éducation nationale qui, sans les 50 000 contrats aidés affectés annuellement à l'accompagnement des élèves handicapés, serait incapable d'assurer la scolarisation de ces derniers. Au même moment, la pénurie d'effectifs dans les Ehpad, et les conditions de travail difficiles de leur personnel faisaient la une des journaux, rendant la suppression des 25 000 contrats aidés dans ce secteur délicate.

Face au tollé suscité, le Gouvernement a d'abord décidé de concentrer les contrats aidés non marchands autour de quatre priorités : l'accompagnement des élèves handicapés, l'outre-mer, les communes rurales en difficulté et le secteur de l'urgence sanitaire et sociale.

Toutefois, ces mesures se sont avérées insuffisantes et le Gouvernement a chargé les préfets « d'identifier des marges de manœuvre en gestion pour ce second semestre, pour répondre aux enjeux durant cette période. » Autrement dit, de calmer la situation en assouplissant les contraintes imposées par le Gouvernement, avec le double risque de créer des inégalités entre les territoires et de favoriser le principe « premier arrivé, premier servi ».

Plutôt que de reconnaître que la méthode choisie pouvait avoir des conséquences néfastes, le Gouvernement a accusé les protestataires de ne pas avoir anticipé cette baisse, oubliant que le secteur non marchand avait « joué le jeu » pendant des années, en recrutant à la demande des gouvernements successifs des contrats aidés. Au fil des ans ils sont devenus indispensables dans certaines structures. En supprimer plus de 250 000 en quelques mois témoigne d'une méconnaissance profonde des réalités locales.

En janvier dernier, la ministre du travail a publié une circulaire transformant les contrats aidés en « parcours emploi compétences », afin de passer d'une « quantité » de contrats à des parcours de « qualité ».

Dans les faits, le dispositif du « parcours emploi compétences » se distingue peu du contrat aidé tel qu'il a été imaginé par le législateur. Reprenant le triptyque emploi-formation-accompagnement, le Gouvernement fait le pari que la réduction du nombre de contrats aidés améliorera leur qualité, par une sélection plus stricte des employeurs, mais également par un accompagnement renforcé de la part du service public de l'emploi. Enfin, la circulaire insiste sur la qualité des formations. Nous partageons cette préoccupation du Gouvernement. Théoriquement, la forte diminution du nombre de contrats devrait permettre à Pôle emploi et aux missions locales de consacrer plus de temps à chacun des bénéficiaires. Toutefois, il y a aussi le plan d'investissement compétences, le parcours contractualisé

d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, ou PACEA, ou encore la garantie jeunes, qui vont fortement accaparer Pôle emploi et les missions locales alors même que les moyens du premier ont été réduits et ceux des secondes simplement reconduits.

Le nouveau dispositif mis en place par le Gouvernement nous inquiète pour deux autres raisons. Premièrement, nous craignons qu'il exclue toute une partie des actuels bénéficiaires des contrats aidés sans leur ouvrir de nouvelles perspectives d'insertion.

En effet, sur les 200 000 contrats aidés prévus pour 2018, 35 000 sont consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, 22 000 sont réservés à l'outre-mer et 11 000 font l'objet d'une réserve de précaution. Il en reste donc 136 000, tout en sachant que la circulaire du ministère du travail demande qu'une attention particulière soit portée aux travailleurs handicapés et aux résidents des quartiers relevant de la « politique de la ville ». On comprend la difficulté que rencontreront les prescripteurs de parcours emploi compétences pour ne pas dépasser les quotas imposés, même en respectant strictement les critères d'éligibilité.

Or les alternatives aux contrats aidés, en particulier aux emplois d'avenir, sont sous-dimensionnées, qu'il s'agisse du nombre de garanties jeunes ou du nombre de places d'apprentissage. Même le grand plan de formation lancé par le Gouvernement, qui prévoit un million de formations pour les demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et 800 000 formations pour les jeunes décrocheurs sur l'ensemble du quinquennat, ne modifie pas la donne, compte tenu des efforts massifs déjà engagés par l'ancien gouvernement à travers le plan « 500 000 formations » pour les demandeurs d'emploi, lancé en 2016.

Le Gouvernement compte sur le développement de l'insertion par l'activité économique pour faciliter l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Cependant, en 2018, seulement 5 000 postes supplémentaires ont été créés, contre 25 000 recommandés dans le rapport Borello.

La diminution drastique du nombre de contrats aidés va également pénaliser une bonne partie des demandeurs d'emploi réticents à l'idée de suivre une formation que les contrats aidés, en les mettant immédiatement en situation de travail et en leur faisant perdre progressivement leur appréhension de la formation, amenaient à se former.

Enfin, les bénéficiaires des contrats aidés pour lesquels le volet relatif à la formation est d'une utilité réduite risquent d'être exclus du parcours emploi compétences. C'est notamment le cas des chômeurs âgés de longue durée. Jusqu'à présent, les contrats aidés leur permettaient de terminer dignement leur carrière professionnelle en attendant de pouvoir faire valoir leurs droits à la retraite. Une telle opportunité est supprimée, laissant ainsi sur le carreau une grande partie des 112 000 seniors bénéficiaires de contrats aidés, parmi lesquels de nombreux demandeurs d'emploi handicapés.

Notre second sujet de préoccupation est l'absence de réflexion du Gouvernement sur le devenir des associations.

Depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics se déchargent progressivement sur les associations d'un nombre toujours plus important de missions d'utilité sociale, sans que les financements soient proportionnels à ces transferts de charges. Au contraire, le montant des subventions ne fait que baisser. L'une des méthodes utilisées par les gouvernements successifs pour réduire les coûts engendrés par cette quasi-délégation de

service public a été d'encourager l'essor des contrats aidés dans le secteur associatif. Les contrats permettent également de compenser en partie la diminution des subventions.

La remise en cause des contrats aidés pose donc clairement la question du devenir des associations et du financement de leurs activités. Nous constatons une nouvelle fois que le Gouvernement a pris le problème à l'envers : au lieu de présenter d'abord sa stratégie de soutien aux associations et de travailler en coopération avec elles pour faire évoluer leur modèle économique, il les a durablement fragilisées sans leur offrir de perspective d'avenir.

Plus globalement, la réduction du nombre des contrats aidés relance le débat sur le financement des missions de service public. Le rapport Borello rappelle que la politique de l'emploi n'a pas à financer les missions d'intérêt général. Nous partageons cette opinion, à condition toutefois de l'accompagner d'une alternative de financement crédible. En effet, la solidarité de proximité, les activités périscolaires et l'éducation populaire, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, l'accès au sport, aux loisirs et à la culture, pour ne citer que ces exemples, sont des missions dont l'utilité sociale est forte, qui garantissent la cohésion sociale et doivent donc être soutenues par l'État. Nous attendons encore la stratégie du Gouvernement sur ce sujet.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – En conclusion, nous formulons quatorze recommandations. D'abord, il nous paraît indispensable de réunir les conditions concrètes pour assurer le succès des parcours emploi compétences. Pour cela, il faut donner à Pôle emploi et aux missions locales les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir un accompagnement effectif des bénéficiaires.

Il faut assurer le financement effectif des formations à travers une plus grande implication et une meilleure coopération de l'ensemble des parties prenantes - organismes paritaires collecteurs agréés, employeurs, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, régions.

Il faut proposer sur tout le territoire des formations réellement adaptées aux besoins de leurs bénéficiaires, en développant des solutions innovantes au niveau des départements, en coopération avec tous les acteurs de la formation, afin d'assurer une égalité de traitement sur tout le territoire de la République et d'éviter le choix de certaines formations par défaut.

Il faut intégrer le parcours emploi compétences dans une stratégie globale de retour à l'emploi, en levant les contraintes liées au statut et à la rémunération des bénéficiaires de dispositifs d'insertion.

Il faut asseoir les parcours emploi compétences dans les territoires, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, notamment les collectivités territoriales et le secteur associatif.

Il faut affiner les critères d'évaluation de l'impact des parcours emploi compétences, afin d'élargir les critères retenus et de mieux distinguer entre les publics bénéficiaires.

Il faut donner une plus grande visibilité aux acteurs du terrain, en stabilisant les dispositifs et les volumes à moyen terme, à travers une programmation pluriannuelle et une contractualisation avec l'État sur les objectifs en matière de formation et d'accompagnement.

Nous souhaitons également redonner une perspective aux « oubliés » du dispositif que sont les demandeurs d'emploi les plus âgés, à travers deux mesures.

Il faut augmenter temporairement le volume des contrats aidés, en créant 50 000 contrats aidés supplémentaires dédiés aux chômeurs de longue durée de plus de 55 ans.

Parallèlement, une réflexion doit être lancée au niveau national afin d'élaborer une stratégie en faveur de l'emploi des chômeurs âgés de longue durée dans le cadre du renouveau de l'économie sociale et solidaire. L'accélérateur d'innovation sociale *French Impact* pourrait être sollicité pour identifier et soutenir des projets innovants.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – Il nous semble également indispensable de soutenir le développement de la vie associative. Dans ce but, nous formulons quatre recommandations.

Il convient de mesurer l'impact de la réforme des contrats aidés sur les associations en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de leur secteur d'activité, à travers une enquête semestrielle commandée par le ministère de l'éducation nationale et de la vie associative.

Il faut lancer une campagne nationale d'information auprès des associations sur les dispositifs d'accompagnement existants, tels que les dispositifs locaux d'accompagnement, avec pour objectif soit de trouver une solution permettant de compenser la perte d'un ou de plusieurs emplois aidés, soit, au contraire, de les rendre éligibles en tant qu'employeurs des nouveaux contrats aidés, les parcours emploi compétence.

Il faut assurer aux petites associations une période de transition permettant une réduction progressive et planifiée du nombre des contrats aidés : à l'instar de ce qui a été proposé en faveur des chômeurs âgés de longue durée, nous proposons d'augmenter temporairement le volume des contrats aidés en 2018, en réservant 50 000 contrats aidés supplémentaires aux associations de moins de cinq salariés, puis de réduire ce nombre progressivement jusqu'en 2020. Cette diminution annoncée à l'avance et moins drastique que celle imposée par le Gouvernement permettrait aux employeurs concernés à la fois d'anticiper cette baisse et d'en limiter les effets négatifs.

Il faut réformer en profondeur les relations entre l'État et les associations : si la question du renouvellement des relations entre l'État et les associations dépasse largement l'objet de notre mission, nous souhaitons évoquer deux pistes de réflexion, à savoir la revue à la hausse de la tarification des prestations assumées par les associations et la modification de l'équilibre entre la commande publique et la subvention, en stabilisant cette dernière sous forme d'appui dans la durée aux missions, et non à des projets particuliers, conformément à la charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales signée en 2014.

Enfin, nous proposons d'expérimenter le transfert d'une partie des exonérations de cotisations sociales au profit du financement direct d'emplois publics d'intérêt social, tels que la garde d'enfants et l'aide aux personnes âgées, en nous appuyant sur les travaux des économistes Clément Charbonnier, Bruno Palier et Michaël Zemmour, selon lesquels une telle politique créerait des emplois non seulement plus nombreux, mais aussi de meilleure qualité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ce travail très important.

La vie associative, la culture, le sport, l'école sont au cœur de nos compétences. C'est peut-être pour cette raison que nous nous sommes très sensibles à cette question.

M. Claude Kern. – Je veux féliciter chaleureusement les deux rapporteurs pour l'excellent travail qu'ils nous ont présenté. Je suis totalement d'accord avec tout ce qui a été dit. Les membres du groupe Union Centriste n'oublient pas le rôle essentiel que jouent les associations dans nos communes, notamment en matière de lien social.

De nombreuses associations ont souffert et souffrent encore aujourd'hui de la suppression des contrats aidés. Celle-ci a affecté le moral de nombreux bénévoles, dont certains ont malheureusement claqué la porte. Je partage le point de vue des rapporteurs sur l'impact de cette suppression sur le fonctionnement des écoles et l'accompagnement des enfants.

En l'absence de stratégie de l'État, vos quatorze recommandations sont très bienvenues.

Mme Françoise Laborde. – Je remercie les rapporteurs de leur travail.

Le rapport est très étayé. Nous allons nous servir de sa matière pour renseigner les associations qui se tournent vers nous.

La réforme des contrats aidés a fortement impacté le bénévolat. Le rapport d'Érik Orsenna et de Noël Corbin préconise que des titulaires de contrats aidés participent à l'élargissement des horaires d'ouverture des bibliothèques, aux côtés des professionnels et des bénévoles, entre lesquels ils feraient le lien. J'y souscris complètement.

J'appelle à la stabilisation des subventions dans le temps. En effet, la stabilité est indispensable pour que les associations puissent établir des prévisions financières, mais aussi définir des projets. Je souhaiterais avoir des précisions sur l'affectation des 136 000 contrats aidés restants, une fois décomptés ceux affectés aux missions prioritaires définies par le Gouvernement.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – Ils concernent tous les secteurs autres que l'éducation nationale et l'Outremer. Leurs bénéficiaires travaillent dans les collectivités territoriales.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – Et dans les associations.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je vous remercie de ce rapport. Il était très attendu par les associations et les collectivités.

Effectivement, la réforme des contrats aidés a été brutale et dramatique pour les collectivités, notamment rurales, et pour les associations. Que seraient nos communes sans le tissu associatif, qui favorise le lien social dont nous avons tant besoin pour vivre ensemble ?

Il était important que la commission se saisisse de ce sujet. Je me ferai le relais de votre rapport auprès des territoires.

M. Pierre Ouzoulias. – Je joins mes remerciements et mes félicitations à celles de mes collègues.

Votre point de vue sur le problème est original et intéressant : vous vous demandez comment le tissu social et national peut être reconstitué et vous appelez à une réflexion sur le mode de financement des missions d'intérêt général susceptible de favoriser cette reconstitution. Cette démarche est passionnante, parce qu'elle n'est pas défensive. Elle est créatrice de richesse sociale.

Ce rapport montre tout l'intérêt des travaux que notre commission peut réaliser en dehors de l'écume politique et juridique.

Mme Sylvie Robert. – Merci de cette belle synthèse.

Vous avez rappelé que les contrats aidés ont été utiles, sont utiles et continueront de l'être. La notion d'utilité sociale est extrêmement importante. D'ailleurs, la brutalité avec laquelle le Gouvernement a mis fin à un certain nombre de ces contrats aidés a soulevé cette question.

Parlant de « contrats aidants », Érik Orsenna a montré que la réduction des contrats aidés avait un impact négatif sur la vie des bibliothèques. Cette approche est très intéressante.

Le secteur culturel est fondé sur une myriade d'associations, dont les modèles économiques sont parfois très fragiles. Comment reconstruire ce tissu ? Le chantier doit être ouvert, non seulement sur la question du statut, mais aussi sur celle des modèles économiques du tissu associatif, qui pourrait peut-être trouver d'autres formes de financement.

Pour ne pas assécher le monde artistique et culturel, qui est fortement lié au secteur associatif, nous devons réfléchir à la recréation de ce tissu.

M. Maurice Antiste. – Je veux à mon tour féliciter nos rapporteurs. De nombreux sujets pourraient être traités de manière aussi approfondie...

Chez nous, la décision brutale concernant les contrats aidés a eu des conséquences dramatiques. Je suppose que vous en avez eu écho. La pression a été tellement forte que le Gouvernement a décidé de nous faire bénéficier d'un moratoire, mais nous savons bien que, tôt ou tard, la question reviendra à l'ordre du jour.

Dans mon département, le taux de chômage des moins de 25 ans s'élève à 60 %. Vous imaginez le poids des contrats aidés dans la vie sociale et économique du pays !

Messieurs les rapporteurs, vous pouvez compter sur moi pour accompagner vos propositions.

Notre commission avait le devoir de se pencher sur cette question. Que ce soit dans l'Hexagone ou en outre-mer, on n'a fait que poser des rustines. Le rapport présente l'intérêt de nous maintenir éveillés sur ce problème, qui reviendra tôt ou tard.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je remercie les rapporteurs de leur travail.

Je comprends mieux les raisons pour lesquelles Mme Flessel n'a pas répondu aux questions que Mme la présidente et moi-même lui avons posées sur les contrats aidés. On nous a imposé une gestion économique sans discernement à cause d'une urgence financière.

Le rapport décrit exactement ce que nous vivons sur le terrain. La réforme des contrats aidés est une économie de bout de chandelle destructrice.

Nous souscrivons aux pistes que vous proposez.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je veux à mon tour saluer la qualité du travail de nos collègues.

Nous avons raison d'insister sur les conséquences sociales dramatiques de la réduction du nombre de contrats aidés, à la fois pour les structures qui y recourent, les bénéficiaires de contrats qui n'ont pas été renouvelés, mais également pour l'ensemble des personnes qui bénéficiaient des services à la population et des missions d'intérêt général qu'assumaient les associations dans de nombreux domaines. Je pense en particulier, au secteur de la petite enfance, notamment dans les territoires les plus ruraux.

Nous avons reçu des réponses irritantes de la part des services déconcentrés de l'État. On nous dit qu'il faut laisser la place au secteur marchand, notamment dans les territoires ruraux à faible densité de population. Non ! Les services concernés ne seront jamais assumés par le secteur marchand.

On nous dit également que la mutualisation des associations offre des marges de manœuvre. Non ! La mutualisation est intervenue avant la signature des contrats aidés. Dans les secteurs sportif ou culturel, de nombreux contrats aidés sont d'ores et déjà à cheval sur plusieurs associations.

Mme Dominique Vérien. – Dans nos communes rurales, la décision a été compliquée pour certains secteurs.

Pour autant, je dois saluer que, dans notre département, il a été possible de discuter et de négocier avec le préfet. Nous avons pu maintenir des contrats aidés pour des personnes qui connaissaient de graves difficultés de retour vers l'emploi et pour le secteur de la petite enfance.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur. – Il est vrai qu'un certain nombre de préfets sont revenus sur des décisions qui avaient été prises, parfois en raison de la mobilisation vigoureuse de certains grands élus. Au reste, le fait qu'ils soient revenus sur ces décisions montre bien l'utilité des contrats aidés...

Ce traitement au coup par coup n'est pas acceptable. Nous voulons éviter l'écueil du remplacement des contrats aidés par des services civiques, qui, malgré leur intérêt, n'ont pas du tout la même vocation. Ce ne sont pas des emplois.

Madame la présidente, nous sommes à votre disposition pour organiser un débat en séance sur cette question, qui dépasse largement le cadre de notre commission, si M. le président du Sénat le souhaite.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Les événements récents autour des contrats aidés ont aussi permis de nous faire prendre conscience que le recours à ces contrats pouvait parfois arranger certains employeurs.

M. Alain Dufaut, rapporteur. – Il y a eu des dérives.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ainsi, le fonds régional d'art contemporain que je préside a recours à deux contrats aidés. Les bénéficiaires de ces contrats remplissant de vraies missions et n'étant plus en formation, le conseil d'administration a pris conscience que ces emplois devaient être à la charge de l'association et pérennisés.

Le rapport est très large. Il est parti de notre préoccupation pour la vie associative. Il faudrait engager une réflexion de fond avec les différentes associations représentant les collectivités locales. Si la suppression des contrats aidés a accéléré le mouvement, c'est un ensemble de mesures qui a fragilisé le tissu associatif : la baisse continue des dotations aux collectivités territoriales ces dernières années et – vous avez eu raison de le dire – la suppression de la réserve parlementaire. Au-delà de la question de l'emploi, qui est fondamentale, il faut réfléchir plus largement à ce que l'on veut faire de notre tissu associatif et à la manière de le pérenniser.

Un certain nombre de mesures relèvent très clairement de la commission des affaires sociales. Si nous avons eu le mérite de nous emparer du problème en premier, je souhaite que l'ensemble des propositions, notamment les préconisations pour l'emploi, soient confortées par nos homologues de la commission des affaires sociales. Nous verrons ensuite comment il convient d'organiser le débat.

Je rappelle que l'autorisation de publier un rapport d'information ne vaut pas approbation de ses recommandations.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors de notre réunion du 13 décembre dernier, nous avons arrêté notre programme de contrôle pour les mois à venir.

Deux travaux d'actualisation de précédentes missions d'information ont été confiés à deux membres de notre commission. Je vous propose aujourd'hui de valider la nomination de Sylvie Robert et Laurent Lafon pour faire le bilan de la situation des établissements publics de coopération culturelle et de Françoise Laborde et Max Brisson pour poursuivre nos travaux sur le métier d'enseignant.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons décidé de créer une mission d'information sur le mécénat. Tous les groupes ne m'ont pas encore fait part des noms de leurs membres désignés pour en faire partie, à due proposition de leur représentativité au sein de la commission. Je vous invite à vous rapprocher du service de notre commission le plus rapidement possible, de sorte que nous puissions entamer nos travaux. Je vous propose que la mission soit présidée par Mme Maryvonne Blondin et que le

rapporteur en soit M. Alain Schmitz et qu'elle rende ses conclusions avant l'interruption de nos travaux de cet été.

Par ailleurs, je vous propose de mettre en place une sorte de groupe informel pour suivre la mise en œuvre du Pass culture et formuler un certain nombre de préconisations à son sujet. Je demande aux groupes politiques qui ne l'ont pas encore fait de se rapprocher du service de la commission afin de communiquer le nom de leur membre qui en fera partie.

Enfin, à la suite du débat qui s'est tenu hier soir en séance publique, je souhaite que nous approfondissions nos travaux sur l'avenir de l'audiovisuel public. Je souhaite que nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin puissent de nouveau vous présenter les conclusions de leur rapport, dont il est beaucoup question – sur ce sujet, nous avons une large avance sur l'Assemblée nationale.

Enfin, je vous propose que nous entamions un travail de fond sur le rapprochement entre France 3 et France Bleu, les chaînes des territoires étant notre cœur de métier. Je souhaite à la fois que des auditions, ouvertes à tous, soient organisées à Paris et que nous nous rendions sur le terrain. Une délégation de notre commission pourrait se rendre à Bordeaux, le 23 mars prochain, afin de rencontrer toutes les parties prenantes. Je propose que chaque groupe désigne un ou deux de leurs membres pour participer à ce travail de fond. Je pense en particulier à nos collègues qui siègent dans les conseils d'administration des sociétés nationales de programmes.

La réunion est close à 11 h 40.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Jean-Benoît Albertini, Commissaire général à l'égalité des territoires (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.

Proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – La proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit a été déposée le 10 novembre 2017 par Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, dans un contexte marqué par d'importantes turbulences pour le déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique. L'annonce par l'opérateur SFR d'un projet de couvrir unilatéralement l'intégralité du territoire national par son propre réseau a, en effet, menacé les principes structurants du déploiement du très haut débit en France et en a souligné les fragilités.

Depuis 2013, dans les zones très denses et moyennement denses identifiées par l'appel à manifestation d'intentions d'investissement de 2011 (dit « AMII »), les déploiements sont menés par les opérateurs privés, sur fonds propres. Le reste du territoire national constitue la zone d'initiative publique, dans laquelle la maîtrise d'ouvrage est confiée aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Les déploiements sont alors assurés *via* des financements publics apportés par l'État, les collectivités territoriales, l'Union européenne et des partenaires publics comme la Caisse des dépôts et consignations. Des cofinancements privés y contribuent également.

Compte tenu des investissements nécessaires à la réalisation d'un réseau local en fibre optique sur l'ensemble du territoire national, une logique de mutualisation des infrastructures est privilégiée hors des zones très denses. Dans la zone d'initiative publique, le respect de ce principe est indispensable pour assurer la viabilité économique des réseaux publics. Même si l'opérateur SFR a depuis fait marche arrière, rien n'empêche un autre opérateur de mener demain des déploiements en doublon d'un autre réseau et de fragiliser ainsi les équilibres existants.

Par ailleurs, dans la zone d'initiative privée, la concrétisation pleine et entière des intentions exprimées par les opérateurs dans l'AMII de 2011 reste incertaine. Comme

l'avaient souligné nos collègues Hervé Maurey et Patrick Chaize dans un rapport d'information adopté par notre commission en 2015, le manque de précision sur ces engagements et l'absence d'instruments de contrôle n'apportent aucune garantie sur la concrétisation de leurs intentions. Encore récemment, dans son avis rendu à la demande du Sénat en octobre 2017, l'ARCEP a souligné la nécessité de renforcer l'encadrement de l'initiative privée et de protéger les réseaux d'initiative publique.

La proposition de loi répond à ce besoin de clarification et de sécurisation du partage des tâches, pour un chantier dont le coût total était estimé à 20 milliards d'euros en 2013 et qui dépassera peut-être *in fine* 30 milliards d'euros. Un projet d'une telle importance pour nos concitoyens ne saurait, en effet, reposer exclusivement sur un consensus précaire entre acteurs publics et privés. La proposition de loi comporte, par ailleurs, une série de mesures visant à faciliter le déploiement des réseaux en fibre optique, ainsi que quelques dispositions relatives à la couverture mobile.

En vue d'appréhender efficacement ces sujets aussi techniques qu'essentiels pour l'aménagement de nos territoires, j'ai souhaité mener dans un temps resserré une vingtaine d'auditions et de consultations. J'ai pu ainsi entendre des représentants des administrations centrales, de l'ARCEP, des grands opérateurs privés et des opérateurs alternatifs, ainsi que des associations de collectivités territoriales. Il en ressort un besoin de clarification pour conforter les déploiements en cours, auquel le présent texte vise à répondre.

Une première série d'articles contribue à l'objectif de sécurisation des réseaux, en prévenant les risques de duplication. L'article 1^{er} complète les règles générales encadrant l'établissement des réseaux de communications électroniques en y ajoutant la prise en compte des lignes en fibre optique existantes ou projetées. L'article 2, particulièrement important, modifie l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) en prévoyant l'établissement par arrêté d'une liste identifiant les opérateurs et les collectivités territoriales chargés, sur le territoire de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), d'établir un réseau en fibre optique. Cette liste précisera également le calendrier prévisionnel de déploiement des lignes encore à réaliser, sur la base d'engagements pris auprès du ministre s'agissant des opérateurs privés et des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) pour les collectivités territoriales. L'ARCEP sera chargée de contrôler le respect de la répartition des responsabilités et du calendrier de déploiement fixés et pourra, le cas échéant, adopter des sanctions.

En lien direct avec ce dispositif, l'article 5 complète les pouvoirs de l'ARCEP en définissant les sanctions encourues par les opérateurs en cas de manquement aux engagements pris dans le cadre de la liste précitée, qui pourront atteindre 1 500 euros par local non raccordable. Quant à l'article 3, il permet à l'autorité d'intégrer à sa réglementation un objectif d'optimisation de l'utilisation des infrastructures, en vue de définir de nouvelles règles techniques renforçant le partage des infrastructures et prévenant les risques de duplication.

Sur un plan opérationnel, l'article 6 modifie les règles relatives à l'occupation du domaine public pour le déploiement des réseaux de communications électroniques. Il vise à contrer deux stratégies, régulièrement dénoncées, que constituent la duplication des réseaux – source d'inefficiences économiques – et la préemption des infrastructures d'accueil – source de retards dans les déploiements. Il renforce les pouvoirs à disposition des autorités gestionnaires du domaine public pour favoriser le partage des infrastructures dites « d'accueil » des réseaux de communications électroniques. En outre, il permet aux

collectivités territoriales de délivrer, après information de l'ARCEP, une permission de voirie à un autre opérateur lorsque l'opérateur en place ne remplit pas ses obligations de déploiement. Le titre d'occupation domaniale de l'opérateur ayant failli à ses obligations deviendra alors caduque.

Ces différents articles constituent un ensemble de mesures favorables à la mutualisation des réseaux. Par ailleurs, d'autres articles traitent de sujets connexes, mais plus ciblés. L'article 4 interdit toute aide ou subvention publique à un opérateur de réseau en fibre optique ou à un utilisateur final, sauf dans le cadre de la compensation d'obligations de service public ou de l'établissement d'un réseau d'initiative publique. Cette disposition vise à prévenir les pressions exercées par les opérateurs privés pour obtenir des aides destinées au raccordement final des logements.

L'article 7 modifie un intitulé au sein du code général des collectivités territoriales en vue de consacrer la qualification de service public pour les activités d'établissement et d'exploitation par les collectivités de réseaux de communications électroniques. Cette précision répond à un impératif de clarification, certaines juridictions administratives ayant adopté des positions différentes sur ce sujet.

L'article 8 modifie l'article L. 33-11 du CPCE, relatif au statut de « zone fibrée », en permettant à l'opérateur gestionnaire d'un réseau de cuivre sur une zone ayant obtenu ce statut de demander à la collectivité territoriale concernée de racheter les infrastructures d'accueil susceptibles de donner lieu à des travaux de génie civil pour le nouveau réseau en fibre optique. Un refus ne pourra être fondé sur le prix demandé dès lors qu'il apparaît raisonnable au regard notamment de l'état des infrastructures concernées et de leur utilité. Un décret fixera les critères retenus en vue d'apprécier ce caractère raisonnable. Pour mémoire, le statut de « zone fibrée », créé en 2015, permet de constater un déploiement de la fibre suffisamment avancé pour déclencher des mesures facilitant la bascule intégrale et définitive du réseau cuivre vers la fibre. Cet article vise à apporter une réponse équilibrée au problème de propriété de certaines infrastructures d'accueil, afin d'éviter aux collectivités territoriales de dépendre d'une location des infrastructures d'Orange et de faciliter le déploiement de la fibre optique.

Trois articles visent ensuite à soutenir les déploiements mobiles. L'article 9 plafonne ainsi le montant de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations des réseaux mobiles, à hauteur de 20 000 fois le montant forfaitaire par station. L'objectif est d'inciter les opérateurs à déployer de nouvelles stations pour améliorer la couverture du territoire. Afin de faciliter concrètement ces déploiements, l'article 10 définit une clause de dispense ou d'allègement de certaines formalités prévues par le code de l'urbanisme au bénéfice des opérations effectuées sur des constructions existantes, ayant pour objet d'améliorer la couverture du territoire, y compris par un changement de technologie. Un décret en Conseil d'État en précisera la procédure. Quant à l'article 11, il modifie les critères retenus pour constater la couverture des « zones blanches » en centre-bourg, en prévoyant qu'elle devra désormais correspondre à une très bonne ou une bonne couverture en réseau 2G, au sens de la nouvelle méthodologie définie par l'ARCEP depuis septembre 2017.

Enfin, l'article 12 gage la proposition de loi et l'article 13 en précise les modalités d'entrée en vigueur en indiquant que les modifications apportées à l'article L. 33-13 du CPCE par l'article 2 ne s'appliquent pas aux engagements qui auraient été souscrits et acceptés *via* cet article dans sa rédaction antérieure à la proposition de loi.

À ces dispositions, je vous proposerai d'apporter des ajustements, en vue d'en préciser le sens et de tenir compte de certaines observations qui nous ont été faites lors des travaux préparatoires, sans toutefois bouleverser les grands équilibres du texte. Je vous proposerai une nouvelle rédaction de l'article 2, afin de ne pas modifier l'article L. 33-13 précité, qui sert de base à des négociations en cours entre l'État et les opérateurs, et de privilégier la création d'un nouvel article au sein du même code. À cette occasion pourront être apportées plusieurs précisions au dispositif, notamment en excluant les zones très denses, en prévoyant un avis public de l'ARCEP sur le projet de liste et en précisant le traitement des cas de duplication.

À l'article 4, sans remettre en cause l'interdiction d'aides publiques aux opérateurs, un amendement visera à permettre aux collectivités territoriales d'accorder des aides aux habitants dans le cadre d'une politique d'action sociale. Il me semble, en effet, important de maintenir une telle faculté pour les élus de nos territoires.

À l'article 6, je vous proposerai des amendements visant à inciter les acteurs publics à l'anticipation en matière de gestion du domaine public dans le cadre du déploiement des réseaux à très haut débit et à sécuriser le dispositif prévu par les auteurs de la proposition de loi. La réduction des nuisances et la bonne gestion du domaine public justifient de porter davantage d'attention au contrôle de ces déploiements et d'assurer une plus grande cohérence dans la délivrance des autorisations d'occupation domaniale.

À l'article 8, je vous proposerai une nouvelle rédaction pour le rachat des infrastructures d'accueil des réseaux en cuivre, afin de laisser davantage de marges de manœuvre aux collectivités.

À l'article 11, je vous proposerai de renforcer les exigences de couverture dans les zones blanches en matière de téléphonie mobile. La situation que vivent certains territoires est insupportable et le relèvement des exigences de couverture me semble indispensable pour souligner l'importance de sujet et, qu'en 2020, le concept de zones blanches disparaisse. Enfin, je vous proposerai de supprimer l'article 13 de la proposition de loi, par cohérence avec les modifications apportées à l'article 2, qui le privent d'objet.

Nous aurons par ailleurs à examiner deux amendements déposés par notre collègue Patrick Chaize, portant sur l'attribution du statut de « zone fibrée » et sur l'IFER applicable aux réseaux en fibre optique, qui permettront de renforcer le texte.

En conclusion, l'ensemble de ces dispositions forment un ensemble cohérent en faveur d'un déploiement plus sécurisé des réseaux à très haut débit pour apporter à nos concitoyens, quel que soit leur lieu de vie, un accès de qualité aux réseaux de communications électroniques. A l'heure où internet constitue un bien commun, il est indispensable que chacun puisse en bénéficier dans de bonnes conditions ; cette proposition de loi y contribuera.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, madame la rapporteure, pour la qualité de votre travail, mené dans des délais forts contraints. Vous avez réussi votre baptême du feu !

M. Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi. – Je remercie également notre rapporteure pour son implication et le soin qu'elle a apporté à m'associer à ses travaux, mais également la centaine de cosignataires de la proposition de loi, qui ont ainsi soutenu mon projet.

L'objectif de ce texte est de sécuriser les investissements publics et privés et d'éviter ainsi de mettre à mal des projets d'infrastructures, dans un contexte où l'annonce de SFR d'un fibrage de la France sans recours aux subventions publiques mettait à mal le plan France très haut débit et le partage en différentes zones du territoire national. Le risque était grand de voir se multiplier les dédoublements de réseaux aux côtés de zones sans aucune connexion. À titre d'illustration, sur l'île de La Réunion, certaines communes bénéficient de deux ou trois réseaux concomitants, tandis que certaines en sont complètement privées. Il est absolument nécessaire de répartir les investissements sur le territoire, afin d'éviter tout risque de fracture numérique.

S'agissant de l'élaboration en cours du code européen des communications électroniques, je me suis assuré auprès de la Commission européenne que la présente proposition de loi n'entraîne pas en contradiction avec les dispositions prévues. Elle ne contrevient nullement à la liberté d'investir et poursuit un objectif identique à celui de la Commission, visant à éviter l'*over building*, c'est-à-dire les dédoublements.

La proposition de loi cherche, en outre, à rendre plus contraignants les engagements pris par les opérateurs. L'absence actuelle de contrôle des investissements dans les zones AMII conduit à des retards sur la couverture intégrale prévue à échéance 2020. Il s'agit également de reconnaître les réseaux de communications électroniques comme un service public local, inscrit à ce titre dans le code général des collectivités territoriales, de favoriser le basculement du cuivre vers la fibre, d'accélérer le développement du mobile en modifiant les règles applicables à l'IFER, de simplifier les procédures administratives et de redéfinir les zones blanches.

J'ai, en complément au texte initial, déposé deux amendements relatifs respectivement à l'IFER fixe – afin de prendre en considération les débats que nous avons eus à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative – et au statut de « zone fibrée ».

Les opérateurs ne sont guère favorables au texte, considérant que SFR étant rentré dans le rang, les difficultés ont disparu. Mais nous voyons chaque jour combien l'équilibre demeure fragile ! Dans les Yvelines, par exemple, Orange va se déployer sur un RIP porté par une collectivité territoriale, mettant à mal son modèle économique. Friands de liberté, les opérateurs souhaitent pouvoir s'établir sur les secteurs denses et rentables, où les coûts ont déjà pour partie été assumés par les pouvoirs publics.

Fort malheureusement, le Gouvernement n'a pas encore rendu d'arbitrage sur cette proposition de loi, malgré de multiples relances et les accords de principe, comme l'a confirmé la récente audition de M. Denormandie. Je crains qu'à l'instar des récentes propositions de loi sénatoriales relatives à la compétence « eau et assainissement » et au littoral, il ne reprenne à son compte certaines de nos propositions, notamment dans le cadre du projet de loi « évolution du logement et aménagement numérique » (ELAN), dont cinq articles portent sur l'aménagement numérique du territoire dans l'avant-projet diffusé en décembre dernier.

M. Hervé Maurey, président. – Je partage les analyses de Marta de Cidrac et de Patrick Chaize. Le rapport d'information que nous avons élaboré en 2015 évoquait des problématiques et des solutions, qui trouvent avec ce texte leur aboutissement. Je considère d'ailleurs comme un très bon signe qu'il ne convienne pas aux opérateurs, qui n'aiment guère les contraintes ou les sanctions ! L'aménagement numérique du territoire représente un combat sénatorial depuis de longues années. Déjà, nous avons adopté en 2012 une

proposition de loi sur ce thème, qui n'avait malheureusement pas abouti à l'Assemblée nationale, mais dont plusieurs dispositions ont été tardivement reprises par le Gouvernement. Quelle perte de temps !

Je crains, au regard du flou entretenu sur ce sujet par Julien Denormandie devant notre commission la semaine dernière, que le présent texte subisse le même sort. Je suis d'ailleurs intervenu en séance publique et ai écrit sur ce sujet un courrier au Président Larcher, pour alerter, au-delà de ce texte, sur l'attitude peu correcte du Gouvernement, qui donne par principe un avis défavorable à certains textes d'initiative sénatoriale avant d'en reprendre le contenu à son compte, comme pour les propositions de loi relatives à l'eau et l'assainissement ou au littoral. Je crois savoir que ce sujet sera abordé ce soir en conférence des présidents en présence du ministre des relations avec le Parlement.

M. Gérard Cornu. – Le peu d'enthousiasme manifesté par les opérateurs pour ce texte me rassure beaucoup ! L'objectif du Sénat doit être de faire en sorte que l'aménagement numérique du territoire permette de résorber la fracture numérique. Si elle se heurte parfois à des considérations économiques, la volonté du législateur doit *in fine* s'imposer. Il faut effectivement valoriser les travaux du Sénat contre la mauvaise manière qui leur est trop souvent faite par ce Gouvernement. Même politiquement opposées, les deux chambres ont, par le passé, toujours eu la volonté de coopérer !

M. Claude Bérit-Débat. – Le groupe Socialiste et Républicain est convaincu de l'opportunité de débattre de la présente proposition de loi et s'accorde sur l'intérêt de son contenu. Mais la question de son avenir se pose effectivement. Je suis, à cet égard, solidaire des propos tenus par MM. Maurey et Cornu sur l'attitude du Gouvernement : il est plus élégant de faire aboutir une initiative parlementaire dont on partage l'esprit que de la reprendre à son compte dans un autre texte. Mes deux interrogations sur la proposition de loi portent respectivement sur le contenu de l'accord conclu entre les opérateurs et le Gouvernement et sur son adéquation avec le futur code européen des communications électroniques.

Mme Pascale Bories. – La présente proposition de loi répond à une attente forte des fédérations et des syndicats spécialisés dans ce domaine, qui ont fait part de leur satisfaction. Je partage les inquiétudes exprimées quant à l'attitude du Gouvernement sur ce texte. Nos propositions seront-elles retenues et dans quel cadre ? Je m'interroge également sur le financement des infrastructures numériques : malgré les promesses gouvernementales, il semble qu'il manque encore 5 à 6 milliards d'euros. Qu'en est-il, à cet égard, de la création annoncée d'un fond d'aménagement numérique du territoire ?

Dans le département du Gard, nous avons des problématiques de connexion entre les zones AMII et le reste des territoires. Certaines communes en zone AMII sont, en effet, très éloignées des nœuds de raccordement d'abonnés (NRA). Serait-il dès lors possible de les raccorder sur une autre zone dans le cadre du RIP ? Enfin, quel bilan peut-on établir sur les zones où le réseau en cuivre est défaillant ? Pourrait-on envisager d'y installer la fibre de manière prioritaire ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Cette proposition de loi a le grand mérite de clarifier le débat sur l'aménagement numérique du territoire. Il n'est en effet pas simple de comprendre la stratégie des opérateurs en la matière. Je me réjouis que le texte prévoie l'installation de la fibre sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, en Sarthe, le coût d'une telle opération est estimé à 400 millions d'euros. Comment les financer si les opérateurs

n'investissent plus que dans les zones AMII ? Ce pourrait être extrêmement coûteux pour les collectivités territoriales. Quelles sont, dans ce cadre, les obligations des syndicats d'aménagement numérique ? Vous avez évoqué l'objectif de couvrir les centre-bourgs des zones blanches en 2G. Il m'avait pourtant semblé, en écoutant la semaine dernière M. Denormandie, que nous en étions déjà à l'étape de la 4G, voire de la 5G...

M. Guillaume Gontard. – Si la proposition de loi, en sécurisant les investissements et en clarifiant les tâches de chacun, va dans le bon sens, elle s'inscrit dans un système dont le fonctionnement général ne nous convient pas. Il socialise les pertes, avec des investissements publics en zones non rentables, et privatise les profits. Ce modèle économique hybride ne permet pas aux acteurs de l'aménagement numérique de remplir leur mission d'intérêt général et de service public local. Le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste aura donc un avis réservé sur le présent texte.

M. Frédéric Marchand. – Je salue aussi la qualité du travail de nos collègues. J'irai néanmoins à rebours de l'enthousiasme général : on ne part pas de rien puisque sera bientôt présenté le futur projet de loi ELAN. Julien Denormandie, lors de son audition, nous a bien fait sentir la volonté forte du Gouvernement d'inclure dans ce projet de loi ELAN des dispositions contenues dans la proposition de loi. Je m'interroge donc sur la redondance de ce texte, qu'on retrouverait partiellement ou totalement dans un projet de loi prochainement en discussion.

J'entends dire que les opérateurs voient cette proposition d'un mauvais œil ; nous n'avons pas les mêmes retours. La Caisse des dépôts a récemment publié un document selon lequel les opérateurs observent avec bienveillance ce texte.

Enfin, comme mon collègue socialiste, je m'interroge sur la transposition de la directive européenne. Bien malin qui peut connaître son contenu et peut-être serons-nous amenés à légiférer de nouveau. Nous penchons pour une abstention bienveillante sur ce texte qui concerne à la fois le monde rural et le monde urbain.

M. Hervé Maurey, président. – Le projet de loi ELAN n'a pas encore été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et n'est même pas passé en conseil des ministres. Je ne vois pas pourquoi nous nous censurerions et n'examinerions pas un texte sous prétexte que le Gouvernement a prévu d'en déposer un. L'argument est réversible : puisque le Sénat va probablement adopter notre texte, pourquoi le Gouvernement ne le soutiendrait-il pas à l'Assemblée nationale ? Cela serait plus rapide que d'attendre l'examen du projet de loi ELAN, qui ne sera peut-être pas adopté définitivement avant la fin de l'année.

M. Jean-François Longeot. – Félicitations à Mme la rapporteure et à Patrick Chaize. Je souhaitais savoir ce qu'il était advenu de l'amendement déposé par Sylvie Vermeillet tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 ?

M. Hervé Maurey, président. – Cet amendement, que vous avez cosigné, a bien été déposé, mais il a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40. Tendant à modifier la destination des fonds de concours intercommunaux, il constituait un élargissement de l'autorisation de dépenser des communes.

M. Jérôme Bignon. – Félicitations à Mme la rapporteur pour son galop d'essai et à l'auteur de cette proposition de loi, qui a rédigé un texte de qualité sur les plans technique et juridique.

Ce jeu parlementaire est vieux comme la V^e République. L'initiative parlementaire a au moins un mérite : comme le Gouvernement a une plus grande maîtrise de l'ordre du jour, elle peut être incitative. Il ne faut pas perdre cette capacité, il faut même la renforcer. Il ne faut pas abandonner notre pouvoir d'initiative, sauf à déposer des propositions « bidon » sans intérêt. Cherchons des complicités à l'Assemblée nationale et faisons avancer ce texte dans l'intérêt général.

Lorsque j'étais député, le garde des sceaux de l'époque nous avait sollicités pour rédiger une proposition de loi réformant le droit des faillites parce que son administration n'avait pas les moyens de le faire. C'est ainsi qu'a été réformée la loi Badinter, à partir d'une copie blanche.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Messieurs Chaize, Maurey et Cornu, comme vous l'avez souligné, cette proposition de loi va dans le sens de l'aménagement numérique du territoire.

Monsieur Bérít-Débat, vous avez évoqué l'accord de janvier dernier sur la téléphonie mobile, qui est un sujet connexe de la présente proposition de loi, laquelle porte essentiellement sur les réseaux fixes. Le mobile est évoqué seulement aux articles 9 à 11.

Il faut également suivre les évolutions des règles européennes. La proposition de loi en tiendra compte, quitte à connaître quelques modifications.

Au niveau national, il ne faut pas s'interdire de faire notre travail de législateur sur des sujets d'une telle importance pour nos territoires.

Mme Bories m'a interrogée sur le coût véritable du haut débit. Dans ma présentation, j'évoquais un chiffre compris entre 20 et 30 milliards d'euros. Nous resterons vigilants.

La mise en cohérence des zones AMII et des RIP à la frontière est une question opérationnelle qui ne me semble pas relever directement du niveau de la loi.

Sur la priorisation des déploiements y compris quand le cuivre n'est pas entretenu, le choix incombe au porteur du RIP. En outre, la loi pour une République numérique de 2016 a renforcé les obligations du responsable du service universel pour entretenir le réseau cuivre.

Monsieur de Nicolaÿ, au sujet des choix technologiques, la proposition de loi vise le fixe, mais n'exclut aucune autre technologie. Il ne s'agit pas d'écarter ce qui existe déjà dans nos territoires. Dans tous les cas, les financements privés peuvent alimenter les déploiements. Des solutions subsidiaires existent comme les réseaux radios locaux, de satellites, la montée en débit du cuivre, mais la proposition de loi cible la fibre optique. Nous n'opposons pas les technologies entre elles.

En ce qui concerne le mobile, nous avons déposé un amendement renforçant les exigences de couverture 2G imposées aux opérateurs dans les actuelles « zones blanches ». Certains diront que ce n'est pas suffisant, mais j'ai souhaité faire preuve de réalisme dans mes propositions.

M. Patrick Chaize. – Le périmètre du projet de loi ELAN est à peu près connu. Dans l'avant-projet, cinq articles portent sur l'aménagement numérique, dont quatre sur la simplification des déploiements. Le projet de loi est donc complémentaire à cette proposition

de loi. Il comprend également une disposition modifiant l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques qui donne pouvoir à l'ARCEP de contrôler les engagements souscrits par les opérateurs. Or c'est bien le sens de mon texte, déposé le 10 novembre, que j'ai présenté au Gouvernement.

En tout état de cause, si nous adoptons cette proposition de loi le 6 mars prochain, elle ne s'appliquera pas immédiatement. Durant la navette parlementaire, nous devrions pouvoir mieux cerner les contours de la future directive européenne. Si nécessaire, l'Assemblée nationale pourra apporter des correctifs à notre texte. Nous serions ainsi en avance, pour une fois, dans le processus de transposition d'une directive...

Ce débat est nécessaire pour que les opérateurs sachent ce que le Parlement et le Gouvernement veulent en matière de numérique. Il faut maintenir une certaine pression sur eux et rassurer les collectivités, pour qu'elles continuent à investir.

Le Gouvernement a engagé 3,3 milliards d'euros dans le plan France Très Haut Débit. L'objectif, à l'échéance 2022, c'est de couvrir 100 % de la population en très haut débit, dont 80 % en fibre optique. Certains territoires seront déjà à 100 % en 2022, d'autres ne seront qu'à 50 %. Le Gouvernement va donc devoir mettre en place des financements complémentaires pour atteindre un objectif de 100 % en 2025.

À mon collègue Guillaume Gontard, je veux dire que ce texte, globalement, est conforme à l'esprit qui anime son groupe, à savoir protéger les investissements publics. À ce jour, une collectivité peut voir arriver sur son territoire des opérateurs privés qui vont mettre à mal son modèle économique. Nous sommes là pour préserver les investissements publics et assurer de façon certaine la desserte de l'ensemble des habitants en fibre optique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Article 2

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Mon amendement COM-4 propose une réécriture de l'article 2, en créant un article additionnel au sein du code des postes et des communications pour ne pas modifier l'article L. 33-13, qui sert actuellement de base à des discussions entre le Gouvernement et les opérateurs pour formaliser les engagements de déploiements des réseaux fixes, dont nous avons demandé la transmission lors de l'audition de M. Denormandie.

Par ailleurs, cette nouvelle rédaction apporte plusieurs ajustements au contenu initial de l'article 2. Elle exclut les zones très denses du périmètre du dispositif, dès lors qu'y prévaut un principe de concurrence par les infrastructures et qu'il n'apparaît ni possible ni souhaitable d'identifier dans ces zones un opérateur chargé du segment mutualisé.

Elle prévoit également un avis de l'ARCEP sur le projet de liste, avec un délai d'un mois à compter de la publication de cet avis avant la fixation de la liste par le Gouvernement, afin de permettre au Parlement de s'exprimer en temps utile sur son

adéquation aux besoins d'aménagement numérique du territoire. C'est une question de transparence et d'information de la représentation nationale.

Enfin, elle précise le traitement des cas de duplication, en visant les empiètements par des opérateurs privés sur une zone d'initiative publique, sans l'accord de la collectivité territoriale ou du groupement qui est chargé du déploiement.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Sans modifier l'esprit de l'article 4, mon amendement COM-7 vise à permettre l'octroi d'aides aux utilisateurs pour l'accès à un réseau à très haut débit, dans le cadre d'une politique d'action sociale. Une collectivité territoriale pourrait en effet décider d'accorder des aides sur critères sociaux à certains habitants, en vue de faciliter leur raccordement à un réseau en fibre optique, dans les zones où le coût de cette opération entraîne un reste à charge important pour l'habitant.

M. Benoît Huré. – Ces aides portent-elles sur l'usage ou l'investissement ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Cela concerne les derniers mètres de raccordement, qui restent parfois à la charge de l'utilisateur.

M. Benoît Huré. – Une personne dite « fragile » peut être aidée par la collectivité pour son raccordement fibre. Mais si elle déménage ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Nous parlons de l'action sociale de la commune de déploiement. Si une personne bénéficiaire d'une telle aide au raccordement déménage, il reviendra à sa commune d'accueil de lui proposer, éventuellement, une nouvelle aide.

L'amendement COM-7 est adopté.

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

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-5 est adopté.

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

Article 6

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Mon amendement COM-6 de précision vise à améliorer la gestion du domaine public dans le cadre du déploiement des réseaux à très haut débit en fibre optique.

Il doit permettre d'inciter les opérateurs et les collectivités publiques à prendre en compte par anticipation la disponibilité du domaine public routier lors de l'installation de réseaux en fibre optique. Il s'agit de rappeler le principe de cohérence qui doit régir le déploiement de nouveaux réseaux par rapport aux réseaux existants ou projetés.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Mon amendement COM-8 consolide le dispositif prévu par les auteurs de la proposition de loi visant à lutter contre la duplication des réseaux et à rationaliser les travaux de génie civil sur le domaine public routier.

L'amendement COM-8 est adopté.

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

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Cet amendement de précision COM-2 vise à clarifier les modalités d'octroi du statut de « zone fibrée », en consolidant la compétence de l'ARCEP en la matière. L'attribution du statut se fera désormais sans sollicitation de l'opérateur. L'ARCEP sera responsable du recensement des réseaux en fibre optique ayant atteint un stade suffisant de maturité dans leur déploiement pour pouvoir obtenir le statut de « zone fibrée » et déclencher la transition vers le très haut débit. L'Autorité précisera les obligations pesant sur l'opérateur chargé du réseau concerné.

Cette nouvelle procédure doit permettre une mise en œuvre transparente et plus généralisée du statut de « zone fibrée ». J'attire cependant l'attention de la commission sur la nécessité pour le ministre chargé des communications électroniques de prendre rapidement l'arrêté précisant les modalités et conditions d'attribution de ce statut, pour permettre à l'ensemble des acteurs d'intégrer les exigences afférentes. Cet arrêté n'a pas été pris alors que la décision de l'ARCEP proposant les modalités et conditions d'attribution du statut de « zone fibrée » a été rendue depuis le 27 juillet 2017.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'amendement de précision COM-9 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 9

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – L'amendement COM-3 de Patrick Chaize vise, pour les réseaux en fibre optique, à subordonner l'application de l'IFER à la délivrance du statut de « zone fibrée ». Cette imposition a été étendue aux réseaux en fibre

optique et en câble *via* la seconde loi de finances rectificative pour 2017, sans discussion de fond sur les implications de cette décision pour les nouveaux réseaux, et alors même que le déploiement du très haut débit a été affirmé comme une priorité nationale par le Gouvernement.

S'il n'est pas incohérent de faire évoluer l'assiette de cette IFER, actuellement limitée au réseau en cuivre, l'application dès 2019 de cette imposition à toutes les lignes en fibre optique établies depuis cinq ans va modifier brutalement l'équilibre économique de certains réseaux en cours de déploiement.

Dès lors que le statut de « zone fibrée » vise précisément à conforter un réseau du fait de sa maturité technique et commerciale, il est pertinent de subordonner l'application de l'IFER fixe à ce statut. À ce stade d'avancement, le réseau concerné pourra plus aisément intégrer cette imposition nouvelle dans son modèle économique. Avis favorable.

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

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Notre amendement COM-10 renforce les exigences de couverture imposées aux opérateurs pour les communes identifiées dans le cadre du programme « zones blanches - centre-bourgs ». Je vous propose, dans la lignée des auteurs de la proposition de loi, une approche réaliste des exigences de couverture.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Notre amendement COM-11 de suppression tire les conséquences des modifications apportées à l'article 2.

L'amendement COM-11 est adopté et l'article 13 est supprimé.

M. Hervé Maurey, président. – Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

M. Frédéric Marchand. – Nous nous abstenons.

Mme Éliane Assassi. – Nous nous abstenons également.

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

La réunion est close à 12 h 35.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La politique d'émission de dette par l'État et le développement du marché des obligations vertes - 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 (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.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

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 - Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, François Pillet, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loïsier, M. Jacques Bigot, Mme Marie-Pierre de la Gontrie et M. Arnaud de Belenet comme membres titulaires et de M. François Bonhomme, Mme Maryse Carrère, M. Pierre-Yves Collombat, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, Marie Mercier et M. Jérôme Durain comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Nomination de rapporteurs

M. Alain Richard est nommé rapporteur sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission.

M. Jean Louis Masson. – Quand la commission examinera-t-elle ce texte ?

M. Philippe Bas, président. – Elle l'examinera le mercredi 4 avril et il sera débattu en séance publique le mardi 10 et le mercredi 11 avril.

Concernant la proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, je propose de nommer rapporteure Mme Marie Mercier, qui était la rapporteure du groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, dont les conclusions ont été remises il y a quinze jours.

Mme Marie Mercier est nommée rapporteure sur la proposition de loi 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.

M. Thani Mohamed Soilihi est nommé rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires – Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires.

EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 7

L'amendement de coordination n° 27 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 16 rectifié prévoit le rattachement de la commission de déontologie de la fonction publique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). S'inspirant de l'amendement que le Sénat avait adopté, en 2016, dans le cadre de l'examen du projet de loi « Déontologie des fonctionnaires », sur l'initiative de notre collègue Catherine Di Folco, il intègre les dispositions prévues aux articles 4, 4 *bis* et 5 de la présente proposition de loi dans la rédaction issue des travaux de la commission des lois. Avis favorable.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit là d'un problème très important.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sur le principe, je n'ai pas d'opposition forte. Toutefois, le problème du pantouflage n'est pas qu'un problème de morale ; c'est aussi un problème structurel lié la gestion des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires. On change là substantiellement la forme du pouvoir de notre République.

Certes, le problème n'est pas simple. Pour ma part, j'ai plutôt des positions tranchées sur cette question. Aussi, je m'abstiendrai.

M. Philippe Bas, président. – Mme Carrère s'inspire de l'amendement présenté par notre collègue Catherine Di Folco, qui avait été adopté par le Sénat en séance publique en 2016, contre l'avis de la commission. À cet égard, permettez-moi de vous en rappeler les raisons.

Concernant la mobilité des hauts fonctionnaires, la commission avait estimé qu'il fallait bien sûr prendre en compte la notion de conflit d'intérêts, mais aussi celle d'intérêt de l'État et de gestion des ressources humaines de la haute fonction publique.

En effet, au sommet d'une carrière de la haute fonction publique, un certain nombre de hauts fonctionnaires ne trouvent plus de poste à quarante-cinq ans. La question de la mobilité des hauts fonctionnaires doit aussi intégrer la dimension du bon fonctionnement de l'État et celle de la gestion des carrières. Cette question renvoie d'ailleurs à celle du statut de la fonction publique lui-même et de son adaptation à certaines fonctions de direction. L'État

n'est pas en mesure d'assurer à nombre de hauts fonctionnaires une carrière avec des responsabilités élevées jusqu'à la retraite.

Les fonctions de direction de l'administration publique doivent demeurer attractives. Si l'on interdit aux hauts fonctionnaires de poursuivre leur carrière dans d'autres secteurs que l'administration publique, au moment même où le conseil des ministres aura mis fin à leurs fonctions, les vocations se tariront. Le Gouvernement estime d'ailleurs que c'est déjà le cas aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle Maryse Carrère, dans son amendement, et Josiane Costes, dans son avis, refusent la judiciarisation des sorties de hauts fonctionnaires. Celle-ci aurait été en germe dans un transfert des attributions de la commission de déontologie de la fonction publique à la HATVP, dont la mission n'est absolument pas, pour l'essentiel de ses attributions, de se prononcer sur ce type de problèmes.

Cet amendement vise à transférer les compétences de la commission de déontologie à une commission spécialisée intégrée à la HATVP, tout en préservant son autonomie, avec l'existence d'un collège, en vue d'avoir un regard pluriel.

Malgré une très grande prudence de ma part sur cette question – nous devons prendre en compte l'intérêt de l'État –, je suis prêt à accepter cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord avec vos propos, mais je suis très ému de l'attention portée à la fin de carrière de certains fonctionnaires. D'autres, notamment dans l'éducation nationale, ne méritent pas autant d'attention et auront une fin de carrière plus paisible... Votre argumentation est quelque peu spécieuse...

M. Philippe Bas, président. – Sans vouloir prolonger un débat singulier entre nous, je souligne que la nature même des fonctions est différente. On peut enseigner toute sa vie, mais exercer la responsabilité de diriger des administrations n'est pas de même nature. De plus, ces postes étant révocables par décision du Gouvernement, interrogeons-nous sur la gestion de carrières des hauts fonctionnaires.

M. Jacques Bigot. – La HATVP a une fonction toute différente, et ses missions sont de plus en plus nombreuses. Sous son égide, on intégrerait une commission spécialisée pour s'assurer de la déontologie des fonctionnaires. La déontologie doit rester interne au corps social, à l'image des médecins, des avocats. Ne transférons pas les compétences de la commission de déontologie de la fonction publique à la HATVP ; je crains qu'il ne s'agisse là d'un gadget supplémentaire. Nous voterons contre cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Je suis sensible à votre point de vue. Moi-même, j'ai cheminé pour accepter cette proposition, qui, telle qu'elle est rédigée, ne nuit pas.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16 rectifié.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* vise à ériger la commission de déontologie de la fonction publique, placée auprès du Premier ministre, en autorité administrative indépendante. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Eu égard au vote précédent, il n'y a pas d'autre solution.

M. Alain Marc. – Modifier le statut de la commission de déontologie de la fonction publique pour en faire une autorité administrative indépendante était un premier pas vers une intégration à la HATVP. Nous retirerons cet amendement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Lors des auditions, j'ai constaté qu'il n'existait pas aujourd'hui de définition légale de la haute fonction publique, et je le déplore. Cette situation conduit à des évaluations différentes du nombre de hauts fonctionnaires.

Si notre commission est a priori défavorable à la remise de rapports du Gouvernement au Parlement, celui qui est prévu par l'amendement n° 12 sur la définition de la haute fonction publique me paraît utile. Avis favorable.

M. Jean Louis Masson. – Ce type d'amendements ne relève-t-il pas plutôt du domaine réglementaire ?

M. Philippe Bas, président. – S'il est difficile d'inscrire dans un décret que le Gouvernement remet un rapport au Parlement, la valeur normative de cet amendement est faible, pour ne pas dire inexistante. Je n'aime pas non plus ce genre d'amendements.

M. Jacques Bigot. – Je partage votre point de vue : un tel amendement ne sert à rien. D'ailleurs, la proposition de loi ne sert pas à grand-chose... Mais je comprends les intentions des auteurs de cet amendement, qui demandent au Gouvernement, dans l'exposé des motifs, d'éclairer le Parlement. C'est un rêve !

M. Philippe Bas, président. – D'habitude, il l'obscurcit.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ou plutôt il l'enfume.

M. Jacques Bigot. – De deux choses l'une : soit nous voulons avoir des informations, et alors créons une mission d'information sur le sujet, soit attendons un rapport, qui sera peut-être publié un jour...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Article 1^{er} (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 17 aborde la question du remboursement des frais de scolarité pour les fonctionnaires demandant une mise en disponibilité avant le respect de la durée minimale de leur engagement au service de l'État. Retrait ou avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas étonné dans la mesure où l'article qui prévoyait cette mesure a été supprimé. Mais je ne comprends pas : quand on prend des engagements, on les tient. Nous ne sommes pas là pour aider les intéressés à fuir les métiers qu'ils ont choisis. Personne ne vous oblige à aller à l'École normale supérieure, à l'École nationale d'administration ou à l'École polytechnique !

M. Philippe Bas, président. – La mise en disponibilité ne rompt pas le lien entre le fonctionnaire et la fonction publique. C'est la raison pour laquelle le remboursement de la scolarité est prévu non pas dans ce cas, mais en cas de démission. D'ailleurs, la disponibilité peut être courte ou il peut y être mis un terme avant l'échéance prévue. L'expérience acquise par le fonctionnaire à l'extérieur de la fonction publique peut être féconde pour la poursuite de sa carrière administrative.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il ne s'agit pas de rompre le lien avec son administration d'origine. En l'espèce, le fonctionnaire a bénéficié d'avantages matériels. Vous le savez mieux que moi, certains se mettent en disponibilité pendant trente ans.

M. Philippe Bas, président. – Non.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec des allers et retours ?

M. Philippe Bas, président. – La durée a même été réduite. Lorsque la personne en fin de disponibilité ne veut pas rejoindre la fonction publique, et doit démissionner, on lui demande le remboursement des frais de scolarité.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si elle revient dans la fonction publique et repart ultérieurement ? N'est-ce pas un phénomène courant ?

M. Philippe Bas, président. – Oui, mais pas pendant trente ans.

Mme Esther Benbassa. – C'est dix ans dans l'Éducation nationale.

M. Philippe Bas, président. – Il y a une durée de mise en disponibilité pour toute la carrière administrative – elle peut atteindre dix ans –, mais elle varie selon les corps et les motifs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

Article additionnel après l'article 1^{er} (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié et à l'amendement n° 24, qui tendent à demander un rapport du Gouvernement au Parlement sur le recouvrement des frais de scolarité des hauts fonctionnaires qui ne respecteraient pas leur engagement d'une durée minimale de servir l'État.

M. Jean Louis Masson. – Je suis contre le principe de demander un rapport au Gouvernement. Créons une mission d'information parlementaire sur le sujet.

M. Philippe Bas, président. – Vos propos convergent avec ceux de Jacques Bigot. Je vous suggère de faire cette demande au bureau lorsque nous délibérerons sur la création des nouvelles missions d'information mais le programme est déjà bien rempli pour cette année.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ces amendements sont différents de l'amendement n° 12, qui prévoit un rapport présentant les caractéristiques statutaires et indicielles de la catégorie A+ au sein de la fonction publique d'État. En l'espèce, ces deux amendements visent à organiser un suivi de l'obligation de rembourser la pantoufle. On va me répondre que cela se fait. Dans ce cas, c'est très récent. En la matière, il y a le flou le plus impressionniste.

Par ces amendements, nous voulions mettre la pression sur le Gouvernement pour qu'il suive cette question.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit là encore d'une demande de rapport. J'ai cru comprendre que s'était dégagée une position de principe hostile à ce type d'amendements.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est un tort.

M. Philippe Bas, président. – Je reconnais qu'il est utile que le Gouvernement nous réponde sur ce point. Ces amendements nous permettront sans doute d'obtenir en séance publique des réponses du Gouvernement.

Mme Maryse Carrère. – Je suis d'accord avec M. Collombat, même si cette demande n'est que symbolique, il importe de la formuler. L'amendement n° 2 rectifié avait été adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi « Confiance dans la vie politique ».

M. Philippe Bas, président. – Une loi dont j'ai été le rapporteur. J'avais peut-être donné un avis positif à l'époque ...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2 rectifié et 24.

Article 2 (supprimé)

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 3 et 4.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 18 prévoit trois modifications majeures concernant les missions et les prérogatives de la commission de déontologie de la fonction publique qui, toutes, soulèvent des difficultés.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 18 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 2 (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 5 tend à reprendre le 2° de l'article 2 de la proposition de loi dans sa rédaction initiale et prévoit de rendre obligatoire l'engagement d'une procédure de sanctions disciplinaires à l'encontre d'un fonctionnaire qui ne respecterait pas les avis rendus par la commission de déontologie de la fonction publique. Je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. Philippe Bas, président. – Cette disposition est contraire aux dispositions générales relatives à la discipline des fonctionnaires ainsi qu'au code de procédure pénale. L'obligation d'engager des poursuites disciplinaires ou pénales est contraire au principe d'opportunité des poursuites. Si l'on s'engage dans cette voie, on vise tout type de comportement susceptible de recevoir une sanction disciplinaire. Dans ces conditions, nous sommes obligés d'émettre un avis défavorable.

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

Article 3 (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L’amendement n° 19 prévoit de modifier la composition de la commission de déontologie de la fonction publique, qui a déjà été modifiée il y a deux ans, à l’occasion de l’examen de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Par cet amendement, je propose de mettre un peu d’air dans « l’entre soi » de la commission, en l’ouvrant aux magistrats administratifs et financiers, afin que les très hauts magistrats ne soient pas les seuls à statuer.

Les entreprises sont particulièrement intéressées par le recrutement des meilleurs éléments de l’administration. Mais prévoyons que les personnalités qualifiées soient connues pour leur expérience des questions de conflits d’intérêts ou de prévention de la corruption. Entre les très hauts magistrats et les milieux d’affaires, la marge de manœuvre est limitée...

M. Philippe Bas, président. – Je comprends très bien votre position, mais la commission a émis un avis favorable à l’amendement n° 16 rectifié, qui maintient la composition de la commission de déontologie telle qu’elle a été modifiée il y a deux ans.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 19.

Article 4

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L’amendement n° 6 prévoit un contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique non seulement au moment du retour dans le secteur public d’un fonctionnaire après une expérience dans le secteur privé mais également en cas de changement d’affectation dans le secteur public moins de trois ans après ledit retour. L’objectif est de permettre une prévention renforcée des conflits d’intérêts. Sagesse du Sénat.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 6.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je demande le retrait de l’amendement n° 20 au profit de l’amendement n° 7.

L’article 4 de la proposition de loi, dans sa rédaction issue des travaux de la commission des lois, élargit le contrôle de la commission de déontologie de la fonction publique aux fonctionnaires qui, après une expérience dans le secteur privé, souhaiteraient revenir dans le secteur public. La prévention des conflits d’intérêts est nécessaire aussi bien lors du départ dans le secteur privé que lors du retour dans le secteur public.

M. Philippe Bas, président. – L’article 4, adopté la semaine dernière, comporte une novation très importante. Jusqu’à présent, la commission de déontologie de la fonction publique se prononçait sur les départs des fonctionnaires vers le secteur privé. Désormais, cette dernière apprécierait aussi la compatibilité entre le poste offert dans l’administration à l’ancien agent ayant bénéficié d’une disponibilité et les fonctions qu’il a assumées pendant sa disponibilité dans le secteur privé. Qu’apporte de plus cet amendement ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Il vise à limiter le contrôle de la commission de déontologie aux seuls hauts fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comme prévu, mon amendement a recueilli un avis défavorable, mais il introduit une distinction fondamentale entre les fonctionnaires qui fabriquent la loi, le règlement, ou qui élaborent la jurisprudence, et les autres. Le problème ne se pose pas dans les mêmes termes entre un agent hospitalier qui revient dans la fonction publique après avoir créé une pizzeria et le directeur du budget au ministère des finances qui trouve refuge à la SNCF par exemple. Une des manières d'éviter de poser le problème est de le noyer dans la généralité.

La question de la morale est effectivement la même. Mais il s'agit là de tout autre chose : de fonctionnaires qui fabriquent et contrôlent la loi, puis aident leur nouvel employeur, contre des rémunérations très confortables, sinon à contourner la loi, du moins à essayer de l'optimiser.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 20 et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 7.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Dans ces conditions, l'amendement de repli n° 10 n'aura plus d'objet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4 bis

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 21 prévoit une nouvelle rédaction de l'article 4 bis adoptée par la commission des lois, ce qui est contraire à la position de notre commission. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ris. Ce n'est pas un argument ! Qu'y a-t-il d'extraordinaire à rendre publics les avis de la commission de déontologie ? Il ne s'agit pas de secrets d'État. Je ne comprends pas ou, plutôt, je comprends trop bien.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Votre amendement est satisfait par le texte de la commission qui prévoit déjà la publication de l'ensemble des avis rendus par la commission de déontologie de la fonction publique, alors que votre amendement ne prévoit la publication que de certains d'entre eux...

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans ce cas, je vous présente toutes mes excuses.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 21 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 8 vise à apporter une précision bienvenue à l'article 4 bis en prévoyant une anonymisation des avis rendus par la commission de déontologie de la fonction publique. Avis favorable.

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

Article 6 (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – La mise en disponibilité d'un fonctionnaire est toujours limitée dans le temps. La mise en disponibilité pour création d'entreprise est

limitée à deux ans, non renouvelables, et elle n'est accordée que sous réserve que l'activité envisagée soit compatible avec les activités exercées dans le secteur public au cours des trois années précédentes. Les autres cas de mise en disponibilité ne répondent pas aux mêmes critères de durée et de compatibilité.

Par conséquent, le principe posé par l'amendement n° 11 : « Nul ne peut se maintenir indéfiniment en disponibilité » est déjà satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 6 (supprimé)

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Les amendements n°s 22 rectifié et 23 rectifié procèdent de la même philosophie : limiter le nombre de fonctionnaires appartenant à un même corps qui peuvent être en même temps en disponibilité. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 22 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Le pourcentage est différent pour l'amendement n° 23.

M. Pierre-Yves Collombat. – Même précaution.

M. Philippe Bas, président. – C'est l'introduction du principe « deux poids deux mesures ». Pour le même type d'emploi exercé à l'extérieur de l'administration, selon que le corps aurait atteint ou non une certaine proportion de ses agents siégeant à l'extérieur, le fonctionnaire n'aurait pas les mêmes droits, ce qui pose un problème d'égalité.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – La disponibilité pourrait ne pas être accordée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les fonctionnaires n'ont peut-être pas les mêmes droits, mais ils ont plus d'avantages. Je le répète, il s'agit de certains fonctionnaires. La moitié du corps des inspecteurs et inspecteurs généraux des finances fait sa carrière à l'extérieur. La proportion doit être de l'ordre de 30 % au Conseil d'État ; je n'ai pas réussi à trouver les chiffres concernant la Cour des comptes.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 23 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 9 soulève la question de la portée des avis rendus par la commission de déontologie de la fonction publique. Avis favorable sous réserve d'une rectification formelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9, sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 7

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 25 rectifié s'inscrit dans la même philosophie que les amendements n^{os} 13, 14 et 15 de Mme Carrère, déjà adoptés par le Sénat au cours de l'examen en première lecture de la loi pour la confiance dans la vie politique. Toutefois, cet amendement s'appliquerait aux fonctionnaires actuels et la commission de déontologie de la fonction publique examine déjà la comptabilité d'un cumul d'activités demandée par un fonctionnaire.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 13 reprend une disposition, déjà adoptée par le Sénat en séance publique lors de l'examen du texte susmentionné, avec l'avis favorable de la commission des lois et contre celui du Gouvernement. Avis favorable.

M. Philippe Bas, président. – L'ancien fonctionnaire n'a pas d'autres compétences que celles qu'il a acquises dans l'administration. Cela signifie-t-il qu'il peut tout faire sauf exercer dans le secteur privé des compétences qu'il a acquises ? À la réflexion, je n'y suis pas favorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13, de même qu'à l'amendement n° 14.

Mme Maryse Carrère. Ces dispositions ont déjà été adoptées par le Sénat. Nous voulons seulement les intégrer de nouveau dans cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Elles n'ont pas été retenues par l'Assemblée nationale ni par la commission mixte paritaire lors de l'examen de la loi pour la confiance dans la vie politique.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 15 vise à interdire à un ancien fonctionnaire ou agent public de quitter la fonction publique pour devenir, dans un délai inférieur à trois ans, représentant d'intérêts auprès de son ancienne administration. Cela suit la même logique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'amendement n° 26, qui a déjà été adopté à plusieurs reprises par le Sénat, aborde la question de la définition du délit de prise illégale d'intérêt applicable aux personnes dépositaires de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public. Sagesse.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat a constamment défendu l'idée que les termes « intérêt quelconque », donnent lieu à des interprétations jurisprudentielles très extensives pour permettre les poursuites pour conflit d'intérêts et que ce délit devait être mieux circonscrit. En conséquence, il serait cohérent de donner un avis favorable à cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il a été adopté à l'unanimité à deux reprises.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – J'émet donc un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie Mme Costes pour l'examen de l'ensemble de ces amendements. Cette proposition de loi fera couler beaucoup d'encre.

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 7		
Mme COSTES, rapporteure	27	Adopté

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er} (Supprimé)		
Mme Maryse CARRÈRE	16 rect.	Favorable
M. CAPUS	1 rect. bis	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	12	Défavorable
Article 1^{er} (Supprimé)		
M. COLLOMBAT	17	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 1^{er} (Supprimé)		
Mme Maryse CARRÈRE	2 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	24	Défavorable
Article 2 (Supprimé)		
Mme Maryse CARRÈRE	3	Avis du Gouvernement
Mme Maryse CARRÈRE	4	Avis du Gouvernement
M. COLLOMBAT	18	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 2 (Supprimé)		
Mme Maryse CARRÈRE	5	Défavorable
Article 3 (Supprimé)		
M. COLLOMBAT	19	Défavorable
Article 4		
Mme Maryse CARRÈRE	6	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	20	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	7	Favorable
Mme Maryse CARRÈRE	10	Demande de retrait
Article 4 bis		
M. COLLOMBAT	21	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	8	Favorable
Article 6 (Supprimé)		
Mme Maryse CARRÈRE	11	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 6 (Supprimé)		
M. COLLOMBAT	22 rect.	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	23 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	9	Favorable si rectifié
Articles additionnels après l'article 7		
M. COLLOMBAT	25 rect.	Demande de retrait
Mme Maryse CARRÈRE	13	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	14	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	15	Défavorable
M. COLLOMBAT	26	Favorable

Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Nous allons aborder successivement l'examen de deux propositions de loi, qui sont le fruit du travail très approfondi de notre collègue Franck Montaugé, l'une sur les études d'impact des projets de loi et la seconde sur l'évaluation des politiques publiques et du bien-être.

Notre collègue est très attaché à ce que les études d'impact portent non pas seulement sur des indicateurs quantitatifs, mais aussi sur des indicateurs qualitatifs, en matière de niveau de vie, de bien-être des populations ainsi que de soutenabilité de la croissance et de développement durable. L'essentiel de cette proposition de loi réside dans la formulation d'une proposition visant à ce que les études d'impact soient rédigées avec une certaine indépendance à l'égard du Gouvernement. Permettez-moi de citer certains collègues et anciens collègues, qui ont exprimé dès la réforme de 2008 des doutes quant au fait que l'étude d'impact soit rédigée par l'instance qui rédige le projet de loi.

Ainsi, M. Jean-Jacques Hyest, ancien président de la commission des lois, affirmait : « Cette disposition implique que, lors du dépôt, le texte soit accompagné d'une analyse approfondie de ses effets attendus – analyse qui ne saurait se réduire aux études d'impact, souvent superficielles, dont les projets de loi ont été assortis, par le passé, selon un usage plutôt aléatoire. »

Notre ancien collègue Bernard Frimat prenait un exemple simple : une étude d'impact sur un projet de loi sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) dirait qu'il faut développer le recours aux OGM si le Gouvernement y est favorable ou le contraire s'il y est défavorable. Cette étude d'impact donne donc une position politique.

Or on peut penser que l'impact de la loi est justement l'objet du débat parlementaire : si vous pensez que la loi aura un bon impact, vous voterez en sa faveur ; si vous pensez le contraire, vous vous y opposerez.

Notre collègue Philippe Bonnacarrère, alors rapporteur d'une mission commune d'information sur la démocratie – vaste sujet ! – avait reçu Mme Maryvonne de Saint-Pulgent, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, qui avait déclaré l'année dernière : « Dans une précédente étude, nous avons recommandé de réaliser des études d'impact préalables, ce qui a conduit à la réforme constitutionnelle de 2008. » M. Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'État, nous avait confié auparavant : « La clef pour mieux légiférer, ce sont les études d'impact. » Mais pour Mme de Saint-Pulgent, « les résultats sont toutefois peu satisfaisants : ils ne correspondent pas, en tout état de cause, à ceux que nous attendions. La première difficulté tient au moment auquel on procède aux études d'impact : livrées très tardivement au Conseil d'État, elles ne servent la plupart du temps qu'à justifier la réforme déjà décidée. La deuxième difficulté vient de l'absence de contrôle externe sur la qualité de l'étude d'impact, faite par l'administration qui prépare la norme. Troisième motif d'inquiétude : l'absence de confrontation systématique aux destinataires de la norme, à l'exception notable des collectivités territoriales, grâce au conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ».

Enfin, notre ancien collègue Hugues Portelli dressait ce constat : « On peut conclure de ce bilan d'étape après sept ans d'application de ce dispositif d'évaluation que ses effets sont loin d'être concluants. D'une part, il n'a nullement remédié à la crise de la production législative, tant sur le plan de la qualité des textes qui continue à se dégrader, que sur celui de leur inflation, celle-ci étant due principalement au jeu des alternances et au développement des lois de simple réaction aux événements et aux mouvements d'opinion sans se préoccuper de l'état du droit en vigueur. D'autre part, la désinvolture fréquente avec laquelle les études d'impact de nombreux projets de loi sont élaborées et leur contrôle par le Conseil constitutionnel effectué rend perplexe sur la nécessité de maintenir en l'état ce dispositif. » Vous le voyez, nombreuses sont les déclarations négatives.

La réforme constitutionnelle de 2008 a prévu d'assortir chaque projet de loi d'une étude d'impact et permis à la Conférence des présidents de la première assemblée saisie, lorsqu'elle n'est pas satisfaite de cette étude, de s'opposer à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour, le Conseil constitutionnel étant appelé à trancher un éventuel désaccord avec le Gouvernement. Cette procédure n'a été mise en œuvre qu'une seule fois, pour la loi visant à créer les grandes régions. L'étude d'impact était en effet quelque peu succincte, pour le dire de manière bienveillante... Le Conseil constitutionnel avait alors déclaré qu'« au regard du contenu de l'étude d'impact, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la loi

organique du 15 avril 2009 [devait] être écarté. » Il n'a pris aucune décision constatant qu'une étude d'impact était insuffisante.

Dans ce contexte, je proposerai un amendement visant à intégrer dans les études d'impact un document d'évaluation élaboré par une personne publique indépendante distincte du Gouvernement. Dans le cadre d'un projet de loi sur la santé, pourquoi ne pas demander l'avis de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), par exemple ?

Certains d'entre vous ont été ministres, vous savez comment cela se passe : le Gouvernement prépare son projet de loi, le ministre demande alors aux services de son administration de produire trente ou quarante pages d'étude d'impact.

M. Philippe Bas, président. – Exactement !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Par ailleurs, je vous proposerai de retenir, avec l'accord du président Larcher, trois dispositions issues des quarante propositions formulées par le groupe de travail sur la révision constitutionnelle, dont François Pillet était le rapporteur. Il s'agira pour le Sénat de prendre position sur trois propositions positives et consensuelles.

En outre, je vous proposerai d'adopter un amendement de Mme Lamure pour souligner la place des collectivités locales et des entreprises dans l'étude d'impact.

Enfin, je suggérerai de reprendre par amendement une proposition de loi organique que nous avons déposée avec Mme Jacqueline Gourault, pour inclure les avis du CNEN concernant les collectivités locales et leurs établissements publics, lequel donne en amont l'avis des élus locaux sur tout texte législatif ou réglementaire ayant un impact sur les collectivités locales.

M. Pierre-Yves Collombat. – Avec quels résultats ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cette proposition n'a jamais été examinée par l'Assemblée nationale.

Voilà ce que pourrait être la position de la commission, qui modifie quelque peu la proposition de loi organique de Franck Montaugé, tout en conservant sa disposition centrale et essentielle.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-12 vise à rendre plus explicite le huitième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, afin de préciser que l'étude d'impact doit spécifiquement porter sur deux éléments importants : les collectivités territoriales et les entreprises. Avis favorable.

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-6 supprime l'article 1^{er} qui porte sur les indicateurs de richesse. La réflexion de notre collègue Franck Montaugé est très subtile et pourra être utilement reprise, mais le contenu de l'article 1^{er} relève davantage de textes d'application.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous nous abstenons.

L'amendement COM-6 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-7 reprend la proposition n° 15 du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, sur le rapport de notre collègue François Pillet. Il prévoit que figure explicitement dans l'étude d'impact l'évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre par l'État et les administrations publiques des dispositions envisagées, en termes de crédits et d'emplois, ainsi que de la mise à niveau des systèmes d'information et des délais nécessaires à cette mise en œuvre.

M. Philippe Bas, président. – C'est un amendement de MM. Sueur et Pillet ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – C'est la reprise d'une proposition de M. Pillet, mais aussi de M. Larcher...

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-8 reprend également la proposition n° 15 du groupe de travail. L'étude d'impact doit préciser « l'apport des dispositions envisagées en matière de simplification et, en cas de création d'une nouvelle norme, les normes dont l'abrogation est proposée ».

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-13 part d'une démarche intéressante et vertueuse pour améliorer la méthode d'évaluation de la loi, au regard des objectifs initiaux. Toutefois, le sujet s'éloigne des études d'impact *stricto sensu* et du cadre des règles de présentation des projets de loi, car il prévoit des obligations pour l'avenir, afin de permettre l'évaluation de la loi *a posteriori*.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Article 2

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-9 prévoit que les évaluations prévues dans l'étude d'impact par la loi organique sont également réalisées par des organismes publics indépendants. Aux termes de la Constitution, il appartient au Gouvernement de produire l'étude d'impact. Il pourrait aussi produire une étude complémentaire réalisée par un organisme indépendant, qui serait incluse dans les documents rendant compte de l'étude d'impact. Un décret en Conseil d'État pourrait fixer la liste des organismes indépendants, comme des universités, des laboratoires de recherche, l'Institut

national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)...

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi ces organismes indépendants devraient-ils être publics ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cela peut se discuter. Nous sommes sûrs que les organismes précités sont indépendants, nous le sommes moins pour une entreprise.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ils n'ont pas les mêmes intérêts à défendre.

M. Philippe Bas, président. – Envers qui se mesure l'indépendance ? La plupart des organismes publics sont dépendants du Gouvernement – leurs moyens d'action sont incorporés au budget de l'État. Un organisme privé peut dépendre d'intérêts privés, dont la nature n'est pas forcément inférieure aux intérêts publics du Gouvernement face au Parlement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Conservons le terme « publics » pour nous épargner le débat – légitime – que nous avons déjà eu sur les agences de notation. Un organisme censé être expert parce qu'il n'est pas public peut néanmoins être suspect. Il faut le payer... Il faut donc absolument garder le terme « publics ».

M. Alain Marc. – Le caractère public n'est pas un gage d'indépendance !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Non, mais c'est mieux.

M. Alain Marc. – Je n'en suis pas si sûr. Certains organismes indépendants publics voulant se protéger eux-mêmes produisent des études d'impact qui leur sont favorables. Cela s'est déjà vu.

M. Éric Kerrouche. – Sans défendre la confrérie des chercheurs, dans la plupart des organismes publics, les chercheurs, fonctionnaires, font leur travail objectivement. C'est une manière de faire confiance à notre recherche publique qui est de bonne qualité.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'indépendance est une notion morale difficile à apprécier.

Mme Esther Benbassa. – Surtout en politique !

M. Pierre-Yves Collombat. – Entre deux inconvénients, un organisme public a davantage de garanties : plus de gens peuvent intervenir. C'est la moins mauvaise solution, même si certains détails de travaux de l'INSEE laissent à désirer : ils intègrent dans le calcul du PIB le trafic de drogue !

M. Éric Kerrouche. – Cela n'a rien à voir !

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est pourquoi la proposition de loi organique est intéressante.

M. Philippe Bas, président. – Je propose un sous-amendement retirant le terme « publics » de l'amendement COM-9.

Le sous-amendement COM-15 est adopté.

L'amendement COM-9, ainsi modifié, est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je me félicite de l'adoption de cette disposition : l'étude d'impact intégrera l'analyse d'un organisme indépendant, distinct du Gouvernement. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application.

M. Philippe Bas, président. – Dans mon esprit, cet organisme indépendant a de toute façon de fortes chances d'être public...

M. Pierre-Yves Collombat. – Quel intérêt y a-t-il alors à modifier la loi ? Le Gouvernement pourrait être capable de réaliser des études d'impact objectives !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Il est important d'avoir un organisme indépendant.

La disposition reprise par l'amendement COM-10 a été rédigée avec Mme Jacqueline Gourault.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'était la belle époque !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Lors des états généraux de la démocratie territoriale, Jacqueline Gourault et moi avons été chargés de rédiger des propositions de loi pour concrétiser le débat. Toutes ont été adoptées, sauf une qui est restée en instance. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) examine en amont tous les textes concernant les collectivités territoriales, comme je l'ai dit précédemment. En cas d'avis défavorable, le Gouvernement doit en principe revoir sa copie. Les parlementaires devraient obligatoirement avoir communication de l'avis d'une instance qui est l'émanation directe des collectivités territoriales. La proposition de loi organique a été adoptée à l'unanimité par le Sénat, sur le rapport de M. Alain Richard.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-12 de Mme Lamure, que nous avons adopté, prévoit que les études d'impact prennent en compte les coûts induits pour les collectivités et les entreprises. Il serait cohérent d'adopter l'amendement COM-10.

L'amendement COM-10 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-2 prévoit de joindre à l'étude d'impact l'avant-projet de loi, soumis au Conseil d'État, et l'avis du Conseil d'État lui-même. La publication de l'avis du Conseil d'État est prévue dans les propositions de notre groupe de travail sur la révision constitutionnelle. Joindre à l'étude d'impact l'avant-projet de loi présenté au Conseil d'État serait un mélange des genres.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement COM-3 reprend la moitié de l'amendement COM-2. Avis défavorable.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement COM-11 vise à allonger de dix à trente jours le délai dans lequel la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d’un projet de loi peut constater que les obligations relatives aux études d’impact ne sont pas remplies. Il reprend la partie de la proposition n° 18 du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle qui ne nécessite pas de réviser la Constitution.

L’amendement COM-11 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement COM-5 tend à soumettre le Gouvernement et la commission saisie au fond au délai limite de dépôt des amendements. Il vise à remettre en cause un principe cardinal de la procédure législative : le Gouvernement ou la commission saisie au fond doivent pouvoir déposer des amendements jusqu’au dernier moment. Certes, il faudrait éviter que le Gouvernement ne dépose une demi-heure avant le débat des dispositions importantes.

De plus, cet amendement est irrecevable : il traite des conditions d’exercice du droit d’amendement sur le fondement de l’article 44 de la Constitution, alors que la proposition de loi organique ne traite que des études d’impact sur le fondement de l’article 39 de la Constitution.

L’amendement COM-5 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement COM-4, excessif, prévoit que le Gouvernement présente une étude d’impact à chaque fois qu’il dépose un amendement. Ce serait paralysant.

M. Philippe Bas, président. – Cette piste, ouverte par notre collègue Jean-Pierre Grand, mérite d’être étudiée. Les abus de procédure du Gouvernement – déposer un amendement de 15 pages ajoutant 15 articles de loi ! – doivent être encadrés et restreints.

M. François Pillet. – Le groupe de travail sur la révision constitutionnelle a envisagé cette hypothèse et propose des mesures correctives. Il répond à cette inquiétude, tout en restant mesuré, par une limitation aux amendements présentant des mesures nouvelles.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cet amendement est au demeurant également irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

L’amendement COM-4 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

Intitulé de la proposition de loi organique

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement COM-1 de cohérence n’aurait eu de sens que si les précédents amendements de M. Grand avaient été adoptés. Avis défavorable.

L’amendement COM-1 n’est pas adopté.

M. Philippe Bonnecarrère. – Ces dispositions sont à la charnière entre la manière de faire la loi et les débats au sein de la société française entre démocratie représentative et démocratie participative. Cette proposition de loi organique répond à une

bonne intuition, mais soyons prudents sur les solutions. Comme vous l'avez relevé, elle recoupe les propositions du groupe de travail sur la révision constitutionnelle. Est-ce rendre service aux projets de révision constitutionnelle, voulus par le Président de la République et le Sénat, que d'adopter une proposition de loi organique ? La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne pose pas de problème, puisqu'il considérait que l'étude d'impact n'était pas insuffisante...

Cette proposition de loi organique comporte un volet participatif avec une évolution majeure : le Conseil économique, social et environnemental (CESE) deviendrait une « chambre du futur » avec pleine compétence sur les procédures de consultation, d'analyse et d'évaluation. Il serait important et indispensable que le Sénat se positionne par rapport à l'organisation des consultations, lors de la phase amont. Ne laissons pas au CESE le monopole de ce travail, nous serions marginalisés.

Une grande partie du débat est de niveau constitutionnel, une autre relève du règlement des assemblées. Pour améliorer les études d'impact et favoriser une meilleure participation du public, on pourrait leur intégrer les *Civic tech*, en particulier les consultations numériques. Le Sénat est assez en pointe sur ce sujet, mais rien n'oblige à les intégrer dans les études d'impact. Nous pourrions réactiver le droit de pétition devant nos assemblées *via* le filtre des commissions, tombé en désuétude, pour davantage de participation du public.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je vous remercie de vos propos. Vos dernières remarques figurent en quelque sorte dans l'article 1^{er} : elles relèvent de mesures d'application. Nous devons demander dans la loi organique ce recours à des analyses d'organismes indépendants, sinon le Gouvernement n'y serait pas contraint.

M. François Pillet. – M. Bonnacarrère a opportunément souligné les efforts du Sénat pour permettre la participation de tous à l'établissement de la loi. De nombreux sénateurs utilisent les consultations ou les espaces participatifs, qui sont très novateurs et à l'écoute de ce qui se dit hors de notre enceinte. La procédure de pétition, peu utilisée aujourd'hui, qui bénéficie d'un filtre, est un exemple de quasi-démocratie directe.

M. Philippe Bas, président. – Les amendements du rapporteur ou adoptés sur son avis favorable modifient assez substantiellement la proposition de loi organique tout en renvoyant certains sujets à un débat ultérieur et en incorporant au texte les résultats du groupe de travail sur la révision constitutionnelle. Le président du Sénat a été informé de notre travail, et n'y a émis aucune objection : il est sans doute intéressant que le Sénat marque sa volonté par un vote, consensuel, sur les études d'impact, même si le président du Sénat a rappelé que les propositions du groupe de travail n'engageaient pas les groupes politiques, mais qu'elles visaient à favoriser des convergences. Cette proposition de loi organique est un jalon dans le processus qui donnera davantage de force au projet de révision constitutionnelle.

La proposition de loi organique 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 additionnel avant l'article 1^{er}			
Mme LAMURE	12	Mention spécifique dans les études d'impact des coûts induits pour les collectivités territoriales et les entreprises	Adopté
Article 1^{er} Inclusion dans les études d'impact d'une évaluation au regard des nouveaux indicateurs de richesse			
M. SUEUR, rapporteur	6	Suppression	Adopté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. SUEUR, rapporteur	7	Inclusion dans les études d'impact d'une évaluation des moyens nécessaires pour la mise en œuvre de la loi par l'État et les administrations publiques	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	8	Mention dans les études d'impact de l'apport de la loi en matière de simplification	Adopté
Mme LAMURE	13	Mention dans les études d'impact des critères d'évaluation de la loi	Rejeté
Article 2 Réalisation des évaluations des études d'impact par des organismes publics indépendants			
M. SUEUR, rapporteur	9	Inclusion dans les études d'impact d'évaluations complémentaires réalisées par des organismes indépendants	Adopté
M. BAS	15	Précision	Adopté
M. SUEUR, rapporteur	10	Inclusion dans les études d'impact des avis du conseil national d'évaluation des normes	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
M. GRAND	2	Inclusion de l'avant-projet de loi et de l'avis du Conseil d'État dans les études d'impact	Rejeté
M. GRAND	3	Inclusion de l'avis du Conseil d'État dans les études d'impact	Rejeté
M. SUEUR, rapporteur	11	Allongement du délai permettant à la Conférence des présidents de constater l'insuffisance d'une étude d'impact	Adopté
M. GRAND	5	Soumission du Gouvernement et de la commission au fond au délai limite pour le dépôt des amendements	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	4	Obligation pour le Gouvernement de réaliser des études d'impact sur ses amendements	Irrecevable (48-3)
Intitulé de la proposition de loi organique			
M. GRAND	1	Modification de l'intitulé de la proposition de loi organique pour étendre son objet	Rejeté

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

Proposition de loi visant à instituer le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La proposition de loi de M. Franck Montaugé s'inscrit dans le même état d'esprit que sa proposition de loi organique sur les études d'impact : pour une meilleure évaluation de la loi, ne pas prendre en compte uniquement des indicateurs quantitatifs, mais aussi la qualité de vie, le développement durable, une croissance maîtrisée... Mon rapport écrit présentera diverses considérations sur l'évaluation et sur la façon dont elle est conduite par le Sénat et l'Assemblée nationale.

L'Office parlementaire d'évaluation de la législation (OPEL) et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (OPEPP), communs aux deux assemblés, ont été créés en 1996. L'OPEPP a été supprimé en 2000, l'OPEL en 2009, celui-ci après trois rapports seulement – deux à la demande de notre commission, un à la demande de l'Assemblée nationale. Lors de la dernière législature, une commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois renvoyait souvent cet examen, en réalité, aux commissions permanentes.

Si l'évaluation des lois est très importante, la procédure imaginée par M. Montaugé n'est pas forcément la plus efficace : il propose la création d'une instance de 36 membres, sur le modèle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Plusieurs collègues m'ont fait part de leurs critiques sur ce dispositif – et non sur l'intention de l'auteur. Je vous propose d'adopter une motion de renvoi en commission pour ce sujet tout à fait pertinent.

Différentes pistes sont possibles pour améliorer l'évaluation des lois, en faisant évoluer nos méthodes de travail.

Je proposerai prochainement une modification du règlement du Sénat avec une proposition de résolution en ce sens : lorsqu'un collègue est nommé rapporteur d'un texte, il pourrait être chargé, le temps de son mandat, de suivre le devenir du texte, notamment la publication des décrets d'application. À la demande du président de la commission, il pourrait ainsi revenir un an après pour présenter un état des lieux de l'application de la loi. La commission en prendrait acte et son président pourrait inviter les ministres à venir s'expliquer chaque année.

Une année, le Sénat a adopté à mon initiative une disposition pour que les femmes dont la mère a été traitée au distilbène puissent bénéficier d'un congé de maternité amélioré. Quatre ans, six mois et plusieurs jours se sont déroulés entre le vote de la loi et la publication des deux décrets nécessaires à son application... Pendant ce temps, je recevais des lettres de femmes me félicitant de l'adoption de la loi, mais s'interrogeant sur une mesure dont elles ne pourraient pas bénéficier...

Dans notre République, il semble y avoir un droit imprescriptible de tout ministre à ne pas appliquer la loi, soit par négligence, soit par volonté. S'il le souhaite, il ne se passe rien. Je propose qu'année après année, la commission se prononce sur l'application des lois.

Évaluons l'application des lois, mais un organisme de 36 personnes n'est pas une bonne modalité pour atteindre cet objectif.

M. François Pillet, président. – Merci de votre proposition opportune, vous nous donnez ainsi matière à alimenter le débat. J'ai constaté une certaine inactivité du Gouvernement après l'adoption de certaines lois. Le groupe de travail sur la révision constitutionnelle a proposé des solutions, notamment que plusieurs députés ou sénateurs ou les présidents des assemblées puissent saisir le Conseil d'État pour réagir à une telle situation.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je pense aussi particulièrement aux ordonnances pour adapter les textes dans les outre-mer, trop souvent oubliées...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Tout à fait ! Vous attendez parfois, des années durant, les textes d'application ou d'adaptation.

La commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

La réunion est close à 11 h 45.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mardi 20 février 2018****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 20.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 s'est réunie au Sénat le mardi 20 février 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Bruno Studer, député, vice-président, Mme Muriel Jourda, sénateur, étant désignée rapporteur pour le Sénat et Mme Aude Amadou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – J'ai le plaisir de vous accueillir au Sénat pour cette 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. Je remercie nos rapporteurs, qui ont travaillé en bonne intelligence, ce qui devrait nous permettre de parvenir à une position commune.

Mme Aude Amadou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nos deux assemblées ont en effet œuvré de manière concertée et constructive, avec l'appui et l'implication, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, de plusieurs rapporteurs saisis pour avis, que je remercie également.

Je voudrais saluer la qualité des discussions que nous avons pu conduire, MM. Patrice Anato, Stéphane Mazars et moi-même, avec nos homologues du Sénat, afin de parvenir à l'élaboration du texte qui vous est proposé.

Un dialogue tout aussi pragmatique, au sein de chaque commission, puis en séance, a suscité des débats nourris, qui ont significativement enrichi ce projet de loi. En effet, ce texte qui comptait, lors de son dépôt, dix-huit articles, en comporte désormais trente-et-un. Je tiens à souligner que douze articles ont été adoptés dans les mêmes termes par les deux chambres.

Nous nous sommes rassemblés autour d'un objectif commun : la réussite des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, tant dans leur aspect éthique que matériel, grâce à l'adoption de dispositions garantant d'une livraison des équipements et infrastructures respectant les délais impartis.

S'agissant du volet consacré à la mise en œuvre du contrat de ville hôte, nous avons précisé les dispositions applicables pour la protection intellectuelle des termes en lien avec les Jeux Olympiques.

Nous avons également apporté des aménagements aux dispositions prévues en matière de pavage et d'affichage publicitaire. Nous avons, enfin, prévu que le Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques, le COJOP, devrait élaborer une charte du volontariat olympique et paralympique, afin d'encadrer le recours aux nombreux bénévoles qui contribueront amplement au succès de ces jeux.

Le volet relatif à l'urbanisme, au logement et aux transports prévoit des dispositions spécifiques pour la construction et la rénovation des ouvrages olympiques et paralympiques.

À ce titre, plusieurs aménagements ont été apportés aux régimes dérogatoires proposés pour la consultation du public sur les projets de constructions (article 6), ainsi que pour les formalités applicables aux installations temporaires (article 7). Nous avons précisé la définition des opérations et ouvrages se trouvant dans le champ de la procédure d'extrême urgence pour les expropriations (article 9).

Nous avons également prévu l'élaboration par la Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (SOLIDEO) d'une charte d'insertion et de responsabilité sociale. Cette convention fixe des exigences d'insertion professionnelle des personnes en difficulté, limite le recours à l'emploi précaire et promeut l'accès à la commande publique des petites entreprises, pour la réalisation des ouvrages et sites olympiques et paralympiques.

Enfin, nous avons demandé qu'un rapport soit remis sur le développement de l'accessibilité des modes de transport permettant de rejoindre les sites olympiques et paralympiques. La commission des lois du Sénat a également introduit des dispositions sur ce sujet essentiel, qui me tient particulièrement à cœur. Ces dispositions prévoient que le régime simplifié de consultation du public inscrit à l'article 6 s'appliquera aux projets visant l'accessibilité des métros parisiens et marseillais.

Pour le volet destiné à garantir l'exemplarité de l'organisation de ces Jeux Olympiques et Paralympiques, nous avons privilégié le renforcement de l'éthique et de la transparence afin que ces jeux soient exemplaires et suscitent l'adhésion de tous. Ainsi, nous avons élargi le périmètre des personnes se trouvant dans le champ du contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), en l'étendant, au-delà des dirigeants du COJOP, aux responsables des organismes chargés de l'organisation, en France, de tous les grands événements sportifs internationaux.

Nous avons également prévu qu'au sein du comité d'éthique et du comité des rémunérations figurant dans les statuts du COJOP, un député et un sénateur siègent avec voix consultative. Il m'a semblé nécessaire, alors que l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques bénéficie de financements publics, d'exonérations fiscales et d'une garantie de l'État, que des parlementaires encouragent, par leur présence, au respect du plus haut standard éthique, notamment en ce qui concerne le niveau des rémunérations des dirigeants du COJOP.

J'espère que notre commission mixte paritaire s'accordera sur un texte commun qui permette à notre pays d'engager dès maintenant tous les travaux nécessaires à la bonne organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Je terminerai mon propos comme je l'ai commencé en faisant mention de notre sens commun de la responsabilité et de notre désir d'œuvrer à la réussite de ces jeux pour la France.

Mme Muriel Jourda, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous partageons tous le souci de voir réussir ces Jeux Olympiques et Paralympiques. Je rappelle que le projet de loi qui nous réunit comportait trois volets : la déclinaison du contrat de ville hôte ; la modification des procédures d'urbanisme aux fins de construire dans les temps les infrastructures nécessaires ; les garanties en matière de déontologie et d'éthique de ces Jeux.

Nous partageons ce triple souci, si bien que les textes adoptés par nos deux chambres sont relativement proches. Nous avons, au Sénat, adopté sans modification douze articles du projet de loi issu des travaux de l'Assemblée nationale et en avons modifié quelques autres à la marge.

Nous avons, en revanche, substantiellement modifié l'article 17 *bis* relatif à l'association des parlementaires au contrôle du Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques. En effet, le Sénat a émis des réserves sur la présence de parlementaires dans le comité d'éthique et le comité des rémunérations du COJOP. Il a privilégié la remise d'un rapport au Parlement détaillant les dix principales rémunérations des membres du comité.

Pour obtenir un accord en commission mixte paritaire et au regard des nombreuses avancées obtenues par le Sénat, nous vous proposons toutefois de reprendre la rédaction de l'Assemblée nationale sur cet article.

Le principal apport du Sénat vise à simplifier les procédures de mise en accessibilité des métros parisiens et marseillais, pour laisser un « héritage paralympique » en rendant certaines stations accessibles aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite. Je crois que l'Assemblée nationale y tient aussi. Nous avons également sécurisé un certain nombre de dispositifs dérogatoires au droit commun, amélioré les procédures de participation du public et contribué à l'assainissement de la Seine, qui sera un site olympique comme un autre.

Je crois que nous avons utilement travaillé entre rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat pour parvenir à un accord.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 1^{er} bis

M. Jean-Jacques Lozach, sénateur. – Nous sommes tous soucieux de voir progresser la parité, mais j’attire votre attention sur le fait que nous n’avons pas intérêt à mettre en difficulté le mouvement sportif français face au Comité international olympique, le CIO, alors que ce dernier vient d’attribuer les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à la France.

Les principes de la charte olympique s’appliquent en France comme ailleurs. Évitions toute ingérence législative dans le fonctionnement interne du Comité national olympique et sportif français, le CNOSF, qui s’estime un peu stigmatisé, dès lors que les mêmes contraintes ne s’appliquent pas aux fédérations sportives.

La parité dans la gouvernance sportive sera l’un des sujets d’un texte, annoncé pour 2019, sur le modèle sportif français et la gouvernance du sport.

Ne nous trompons pas sur l’objet du présent projet de loi, qui vise la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Et n’oublions pas que le mouvement sportif français a joué un rôle clé dans la candidature de la France à ces jeux. Ne le mettons pas en porte-à-faux.

M. Claude Kern, sénateur. – Je rappelle que l’amendement qui a introduit cette disposition avait été retiré en séance par notre collègue Colette Mélot sur demande du Gouvernement, qui arguait que ce point serait abordé dans le projet de loi à venir en 2019. Il avait toutefois été repris par notre collègue Marie Pierre de la Gontrie et adopté par le Sénat.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice. – Il est important de garder à l’esprit ces arguments, tout en faisant en sorte que la parité soit reconnue et effective.

Les rapporteurs proposent, à cette fin, de maintenir l’article 1^{er} bis tout en supprimant l’article 1^{er} ter. Ce faisant, nous pourrions rejoindre les préoccupations de chacun : maintenir l’objectif, mais sans l’assortir de dispositions excessivement coercitives. J’ajoute que lorsque M. Jean-François Copé, en son temps, avait présenté au Parlement des propositions sur la participation de 40 % de femmes aux conseils d’administration des entreprises, je n’ai pas souvenir que l’on ait considéré impossible de l’intégrer dans la loi.

Sans avoir une fine connaissance du mouvement sportif, je me suis tout de même laissé dire que certaines instances du CNOSF de trente-cinq membres ne comptaient qu’une femme... Conserver l’article 1^{er} bis, tout en supprimant l’article 1^{er} ter, me paraît donc un compromis de bon sens.

M. Régis Juanico, député. – La question de la place des femmes dans le mouvement sportif n’est pas un sujet neuf. En 2012, déjà, une mission d’information de l’Assemblée nationale s’était penchée sur la gouvernance des fédérations sportives, à laquelle, avec Mme Marie-Georges Buffet, j’avais participé.

A-t-on fait depuis des progrès significatifs, et comment la loi peut-elle intervenir pour les amener ? Comme l’a rappelé notre collègue Marie Pierre de la Gontrie, beaucoup d’efforts restent à faire. Lorsqu’un amendement comparable a été retiré à l’Assemblée nationale, nous considérions que cette disposition trouverait mieux sa place dans le projet de

loi à venir en 2019. Mais le compromis ici proposé me paraît satisfaisant, puisqu'il est envisagé de supprimer l'article 1^{er} ter, coercitif.

Il faudra, quoi qu'il en soit, compléter les dispositions que nous adoptons dans le texte à venir puisqu'il n'est question, ici, que du CNOSF, et pas des fédérations, dont il est l'émanation. Il n'est pas mauvais, même si le véhicule législatif n'est pas le mieux approprié, de rappeler, comme en préambule à nos travaux prochains, que des efforts importants restent à faire en faveur de la parité dans le mouvement sportif.

M. Pierre Laurent, sénateur. – Je suis favorable au compromis vers lequel on se dirige en retenant l'article 1^{er} bis. C'est toujours à coup d'incitations législatives que l'on a avancé en la matière ! Inscrire dans ce texte un dispositif incitatif, et non pas contraignant pour le CNOSF, me paraît raisonnable et utile. J'espère d'ailleurs que, d'ici à 2024, ces questions progresseront beaucoup. Un travail énorme reste à faire.

Mme Géraldine Bannier, députée. – Il est toujours regrettable d'avoir à légiférer pour faire avancer la parité, mais on n'a pas le choix. On l'a vu dans bien des domaines...

Les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 sont un moment symboliquement fort pour la nation : il est important d'inciter à la parité à cette occasion.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Il me semble que nous devrions nous entendre autour de cet article 1^{er} bis qui, sans comporter de dispositions excessivement contraignantes pour le CNOSF, se veut un marqueur symbolique.

Quant au mouvement sportif, il a tout intérêt à montrer qu'il est prêt à faire des efforts pour renforcer la parité au sein de ses instances, et je ne vois pas pourquoi il s'opposerait à une telle disposition.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 1^{er} ter (supprimé)

L'article 1^{er} ter est supprimé.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 7 bis

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10 ter

L'article 10 ter est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 12

L'article 12 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 13

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 14

L'article 14 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 15

L'article 15, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour correction d'une erreur matérielle. Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 16

L'article 16 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 17

L'article 17 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 17 bis

L'article 17 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 18

L'article 18 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

M. Bruno Studer, député, vice-président. – Je remercie les deux rapporteurs pour leur travail, qui a permis une belle convergence. Le plus beau est à venir : nous avons six ans pour irriguer nos territoires grâce à ces jeux magnifiques. Les outils législatifs sont désormais en place. Toute la population française est prête à se saisir de ce grand moment à venir, comme je l'ai vu dans ma circonscription à l'occasion de la semaine paralympique.

La réunion est close à 9 h 40.

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

Mercredi 14 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 15 h 20.

Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général, et de représentants du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition des représentants du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG).

Je rappelle que le CFMG est l'instance de concertation et d'examen préalable des textes au sein de la gendarmerie nationale, homologue des conseils de la formation militaire de chaque armée. Il se réunit actuellement à raison de trois sessions ordinaires par an, pour examiner les textes figurant à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire relatifs à la gendarmerie et pour aborder, sur l'initiative de l'administration ou de ses membres, des sujets propres à la gendarmerie. Cette instance traite ainsi de toutes les questions relatives à la gendarmerie, mais plus particulièrement de celles liées aux conditions de vie, à l'exercice du métier de militaire ou à l'organisation du travail. Le CFMG a été réformé en profondeur en 2016, avec notamment le passage à l'élection de ses membres.

Monsieur le secrétaire général, mesdames, messieurs les membres du CFMG, je vais d'abord vous laisser nous faire brièvement état des principales difficultés actuellement rencontrées par les gendarmes dans l'exercice de leurs missions, en insistant sur celles qui vous semblent avoir un retentissement important sur le moral des gendarmes, avant de donner la parole aux commissaires qui souhaiteraient vous poser des questions.

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, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Arviset, Mme Samia Bakli, MM. Sébastien Baudoux, Raoul Burdet, Gérard Dhordain et Emmanuel Franchet, Mme Hélène L'Hotelier, MM. Frédéric Le Louette, Franck Potier, Grégory Rivière, Bruno Tromeur et Erick Verfaillie prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette commission d'enquête a été mise en place après la vague de suicides qui a touché la police et, dans une moindre mesure, la gendarmerie, et après la « Mobilisation des policiers en colère ».

Le malaise semble être moindre dans la gendarmerie. Pouvez-vous nous en expliquer les raisons et nous apporter des précisions sur la condition sociale des gendarmes, leurs conditions de vie, les contraintes qu'ils subissent sur leur vie familiale et leurs

conditions matérielles de travail ? La cohésion est apparemment plus forte chez les militaires que chez les policiers. Est-ce toujours aussi vrai qu'auparavant ? Est-ce suffisant pour compenser les difficultés ?

Nous nous sommes rendu compte qu'une partie des problèmes rencontrés par les forces de sécurité intérieure relevait de la justice : la lourdeur procédurale, qui conduit à passer plus de temps à remplir des formalités qu'à faire du travail opérationnel, et la chaîne pénale, qui donne parfois le sentiment de travailler pour pas grand-chose. Ce sentiment est-il aussi fort chez vous que chez les policiers ? Qu'est-ce qui vous pèse le plus ? Les annonces relatives à la police de sécurité du quotidien (PSQ) concernent-elles aussi la gendarmerie ?

Quel est le suivi psychosociologique des gendarmes ? Comment détecter et traiter les personnels en souffrance ?

Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire Gendarmerie (CFMG). – Vous avez devant vous douze membres représentant le CFMG, composé de 75 élus représentant les quatre corps de la gendarmerie, toutes les régions, ainsi que les formations spécialisées.

Le taux de suicide des gendarmes est moins élevé que celui des policiers. Néanmoins, si l'on y ajoute les tentatives de suicide, les chiffres sont assez proches. Nous menons une politique de prévention depuis une dizaine d'années qui semble porter ses fruits. Il ne faudrait pas que le nombre de suicides soit le thermomètre du mal-être ou du mieux-être des deux forces.

Vous avez mentionné la colère des policiers. Chez les gendarmes, la colère est identique, mais comme nous sommes des militaires, elle est moins médiatisée. Chaque force a sa spécificité : la police doit gérer des concentrations urbaines, alors que nous devons gérer du périurbain et des espaces à tenir. Chacun a ses contraintes, mais nous rencontrons les mêmes difficultés. Je veux évoquer trois points : le sous-effectif, d'active comme de réserve – au terme des cinq années à venir, nous n'aurons pas retrouvé notre effectif de 2007 –, car il a des conséquences sur les conditions de vie des gendarmes ; le budget insuffisant, qui se traduit par un nombre insuffisant de véhicules pour patrouiller, par un état variable du parc immobilier – le pire côtoie le meilleur – et par des matériels manquants ou désuets ; les missions, avec le lien entre forces de sécurité intérieure et justice et le problème de la procédure pénale.

Le chantier est immense, et les inquiétudes sont grandes. Mais nous sommes une institution militaire, unie derrière son chef dans la difficulté. Nous ne portons pas la parole de l'administration, puisque nous sommes des représentants de nos camarades ; nous portons la parole légitime des 100 000 gendarmes.

Major Emmanuel Franchet, membre du CFMG. – Je commande un peloton d'intervention de la gendarmerie à Avranches, dans la Manche.

Je veux évoquer la question des suicides et des risques psychosociaux. Le CFMG a pris à bras-le-corps cette question depuis cinq ans. Nous avons déploré 17 suicides en 2017. Nous avons un ou deux psychologues par région de gendarmerie. Une chaîne de concertation a été mise en place : chaque service ou groupement de gendarmerie dispose de concertants, élus par leurs pairs pour détecter, voire régler, les problèmes rencontrés par leurs camarades. Ce sont des « détecteurs de soucis », lesquels peuvent être relatés soit au service de santé de la gendarmerie, soit à la hiérarchie. Nous mettons l'humain en avant, et nous le protégeons.

Adjudant-chef Hélène L'Hotelier. – Je suis conseiller de concertation de troisième niveau pour la région des Pays de la Loire. Sur l'initiative du directeur général, nous avons mis en place des enquêtes dites « d'environnement professionnel » : nous nous déplaçons dans les unités de gendarmerie où ont eu lieu des suicides pour déterminer si des raisons d'ordre professionnel expliquent ces actes. Nous pouvons faire des préconisations, en lien avec le commandant, le psychologue et les médecins.

Lieutenant-colonel Sébastien Baudoux. – Je représente les officiers de gendarmerie et je commande en second le peloton de gendarmerie du Gard. La concertation fonctionne bien, car l'écoute est mutuelle : pour commander, le chef s'appuie sur ses subordonnés et sur les concertants. Il ne faudrait pas que vous pensiez qu'il y a un malaise chez les policiers parce qu'ils manifestent, et pas nous. En tant que chef, je peux vous confirmer que je suis confronté quotidiennement à ce malaise, notamment lié à la question des effectifs. Les gendarmes ne cessent de me demander quand les renforts arriveront. Normalement, le ratio devrait être d'un gendarme pour 1 000 habitants ; or, dans certaines brigades, il est d'un pour 1 300.

La réserve opérationnelle est devenue une solution. Nos réservistes sont devenus de véritables intérimaires que l'on emploie pour boucher les trous. Or, si le budget de cette réserve, qui était présentée comme la garde nationale, a été reconduit, on constate sur le terrain qu'il a, en réalité, été amputé de 20 % en 2018.

Les gendarmes réclament l'égalité et la parité. Nous sommes 102 000 gendarmes, pour 140 000 policiers. Si on enlève les personnels de statut civil non opérationnels, ce nombre tombe à 120 000. Nous avons participé à l'effort de diminution des effectifs dans le cadre de la RGPP à hauteur de 50 %, donc à même proportion que les policiers, ce qui représentait presque 6 000 emplois.

Durant le dernier quinquennat, les effectifs des deux forces ont augmenté. Nous avons obtenu 40 % de cette augmentation, ce qui nous a à peine permis de retrouver la situation que nous connaissions en 2007. La gendarmerie ne devrait recevoir que 2 500 des 10 000 créations d'emplois annoncées. Les gendarmes vivent très mal le fait de ne représenter qu'un quart de la progression des forces de sécurité intérieure, alors que cela ne correspond pas la réalité. Ils doivent protéger 50 % de la population sur 95 % du territoire, avec seulement 25 % de l'abondement des effectifs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel est l'impact de la mise en œuvre des normes européennes sur le temps de travail en équivalents temps plein ? Le Président de la République a annoncé que cela ne s'appliquerait pas à la gendarmerie. Cela vous a-t-il surpris ?

M. Bruno Arviset. – La directive européenne sur le temps de travail a été partiellement mise en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2016, notamment en matière de repos journalier. Nous avons constaté que cela représentait une baisse de 6 % du temps de travail, soit une perte de 6 000 gendarmes.

Maréchal des logis-chef Frédéric Le Louette. – Je représente la région Bretagne. En matière de temps de travail, le système fonctionne bien : quand les besoins sont avérés, il peut être procédé à des suppressions de droits. C'est ce qui est arrivé au moment de l'ouragan Irma. Les gendarmes sont alors corvéables à merci, tant que cela est nécessaire.

Gendarme Grégory Rivière. – Je représente la région Midi-Pyrénées. Nous sommes une grande famille : on nous donne un budget, défini en loi de finances initiale, et nous le gérons au mieux. Mais, en 2017, 90 millions d’euros de crédits de paiement ont été annulés. C’est la première fois en quinze ans que nous commençons l’année en déficit. Le climat est anxiogène sur le terrain. Nous aurons moins de nouveaux véhicules, alors que nous roulons dans des voitures qui ont parfois 250 000 kilomètres au compteur. En 2013-2014, seulement 5 millions d’euros ont été consacrés à l’entretien des logements. Le parc domanial représente 5 millions de mètres carrés. Il faudrait de 200 à 300 millions d’euros pour entretenir et renouveler les logements.

Le logement est l’essence même de la vie du gendarme, qui y réside avec sa famille. Certaines gendarmeries sont heureusement remises en état par les collectivités locales. Quant à nos anciennes casernes, elles sont entièrement réhabilitées avant d’être proposées comme logements sociaux, alors même que les gendarmes y vivaient depuis des années...

Capitaine Franck Potier. – Je suis concertant dans le département de la Seine-et-Marne. Le parc domanial est en souffrance, à la différence de celui des collectivités territoriales, qui est bien entretenu. On a dû évacuer une partie de la caserne de Melun en raison d’éboulements. La gendarmerie n’a pas les moyens d’entretenir ces logements : par conséquent, elle est contrainte de louer à l’extérieur, dans le civil. La caserne de Dijon connaît les mêmes difficultés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela concerne-t-il à la fois les logements et les locaux de service ?

M. Franck Potier. – Tout à fait ! La problématique des logements n’est pourtant pas nouvelle : elle avait déjà été évoquée lors du mouvement de protestation qui avait touché l’institution en décembre 2001.

Major Bruno Tromeur. – Je représente les gendarmes spécialisés.

Le gendarme habite dans son logement de fonction : si celui-ci n’est pas en bon état, cela peut augmenter le stress qu’il subit déjà dans son travail. Les policiers ne sont pas confrontés à ce problème.

Adjudant-chef Samia Bakli. – Je suis représentante des militaires des corps de soutien administratifs. Je veux évoquer le décret du 11 avril 2016, qui n’est toujours pas entré en vigueur. Il est pourtant la traduction d’une attente forte des personnels, qui sont également touchés par une politique de transformation et de substitution de postes.

M. Bruno Arviset. – Nous avons signé ce protocole le 11 avril 2016 avec le ministre de l’intérieur, protocole qui a été validé le lendemain par le Président de la République. Une démarche similaire a été entreprise pour la police. Les engagements de l’État ne sont pas tenus, car certaines administrations font de la résistance. À titre d’exemple, un décret devait permettre à notre corps de soutien d’être « ancré » à la catégorie B de la fonction publique à partir du 1^{er} janvier 2018. Nous attendons toujours.

Si la situation était la même dans la police, quelques réactions syndicales auraient suffi à faire plier les administrations qui résistent.

Mme Samia Bakli. – Je rappelle que le militaire de corps de soutien apporte un soutien aux gendarmes sur le terrain. Sans cela le gendarme ne peut pas bien travailler.

Adjudant Erick Verfaillie. – Je suis conseiller concertation en Midi-Pyrénées. Vous avez fait état de la force de la gendarmerie qui, contre vents et marées, remplit toujours ses missions, malgré un budget moindre, un manque d'effectifs et un nombre insuffisant de véhicules.

Je ressens tous les jours les tensions de mes collègues, qui s'inquiètent de l'avenir de leurs retraites. Pour nous, la retraite, c'est la reconnaissance d'une vie de sacrifices. Nous devons assurer des permanences qui nous empêchent d'avoir une vie familiale et sociale normale.

Toucher à nos retraites constituerait un point de fracture. Après une vie au service des citoyens, le gendarme ne doit pas être traité comme les autres. Vous ne risquez pas de voir descendre les gendarmes dans la rue, mais sachez que 14 000 gendarmes sur 100 000 ont suffisamment d'annuités pour partir demain en retraite. Si nos retraites se dégradaient, beaucoup feraient le choix de partir. Or ce sont des gradés, qui assurent l'encadrement. Nous aurions alors une gendarmerie composée de jeunes gendarmes, ce qui n'est pas sans risques.

Adjudant Raoul Burdet. – Je représente la garde républicaine.

La condition militaire fait l'identité de la gendarmerie, avec des marqueurs favorables – prise en compte de la santé et de la sécurité au travail – et des marqueurs défavorables – éventuelle dégradation des systèmes de pension différés, comme les retraites. Néanmoins, elle est mise à mal par des effectifs insuffisants. Les escadrons de gendarmerie mobile ou la garde républicaine avaient l'habitude de travailler ensemble, en développant un système de formation continue. Aujourd'hui, nous avons beaucoup de mal à rassembler tous ces militaires autour d'un même corpus qui permettrait d'évoluer techniquement et d'assurer la cohésion.

Mme Hélène L'Hotelier. – Nous avons récemment obtenu quelques informations sur les propositions qui seraient retenues pour simplifier la procédure pénale. Ces orientations ne correspondent pas à nos attentes. Sur les 300 propositions faites par la gendarmerie au ministère de la justice, il n'en resterait qu'une trentaine.

M. Bruno Arviset. – La direction des affaires criminelles et des grâces n'en aurait effectivement retenu que trente.

Mme Hélène L'Hotelier. – Aucune mesure ne serait prise pour alléger la procédure de la garde à vue.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Parlez-vous de l'oralisation ?

M. Sébastien Baudoux. – Pour 24 heures de garde à vue, nous consacrons 10 heures à la procédure : faire signer et émarger, faire venir le médecin, faire venir un avocat dès la première heure... Au lieu de faire signer 20 fois le procès-verbal de la garde à vue, pour chaque étape – pauses, visite du médecin, etc. –, on pourrait imaginer de ne le faire signer qu'une seule fois, à la fin.

M. François Grosdidier, rapporteur. – J'espère que vous ne proposez pas la suppression de la présence de l'avocat lors de la garde à vue !

M. Erick Verfaillie. – Non, bien sûr ! Nous proposons d’alléger le formalisme de la procédure. La présence de l’avocat est entrée dans les mœurs. Il est garant des droits de la personne en garde à vue. Auparavant, nous devions protéger le gardé à vue et garantir ses droits ; dorénavant cela relève du travail de l’avocat. Nous souhaitons alléger et fluidifier la procédure. Nous aimerions ne nous occuper que du fond de l’enquête.

M. Emmanuel Franchet. – L’oralisation était une piste de travail de la gendarmerie qui n’a pas été retenue.

M. Bruno Arviset. – Il faudra s’interroger sur le formalisme de notre code de procédure pénale, dont le volume a été multiplié par huit en trente ans. Au droit français existant ont été ajoutés des pans entiers de droit européen. Un toilettage en profondeur du code est nécessaire, pour alléger la garde à vue et les différentes phases de l’enquête. Les pistes envisagées par le ministère de la justice ne permettront pas de répondre au problème de fond, qui doit être pris à bras-le-corps.

M. Franck Potier. – Dans les enquêtes judiciaires, nous passons plus de temps à respecter le formalisme qu’à travailler sur le fond !

M. Henri Leroy. – Le Sénat est tout à fait conscient de la situation de la gendarmerie. Lorsque la commission des lois, dont j’étais le rapporteur, et la commission des finances ont examiné le projet de loi de finances pour 2018, elles ont dénoncé les difficultés – matériels, véhicules, effectifs, retards de loyers – que vous avez citées.

Les policiers ont des syndicats, mais vous êtes en quelque sorte les représentants « syndicaux » des gendarmes. Les améliorations qui pourraient être apportées en termes de personnels, de matériels, de casernements – sur les 56 000 logements, seuls 2 000 seront réhabilités en 2018 – permettront-elles d’éviter une nouvelle vague de suicides ?

M. Jean Sol. – Je salue le travail que vous faites au quotidien, car je suis bien conscient des moyens qui sont à votre disposition.

Sur les effectifs, combien d’agents vous manque-t-il, sur quels types de métier et sur quels grades ? Quels sont vos besoins en termes de logements ? Sur les retraites, que proposez-vous ? Le système d’informations dont vous disposez est-il performant et efficient ?

Mme Samia Ghali. – Je suis très heureuse de cet échange, qui m’a permis d’en savoir plus sur la gendarmerie. Quelle formation suivez-vous pour mener des gardes à vue ou arrêter une personne ? Pourquoi y a-t-il moins d’affrontements avec les gendarmes qu’avec les policiers ?

Mme Éliane Assassi. – Je comprends très bien votre situation, et je suis d’ailleurs la seule ici à ne pas avoir voté le budget pour 2018. Le malaise et les souffrances vécues par les forces de sécurité intérieure ont été le point de départ de notre commission d’enquête. Dans la police, il existe des structures pour accueillir les policiers en souffrance. Des structures similaires existent-elles pour la gendarmerie ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Pourriez-vous nous apporter des précisions sur la mutualisation de certains services mise en place depuis quelques années avec la police ? Je pense aux secrétariats généraux pour l’administration du ministère de l’intérieur (SGAMI). Selon les retours que j’ai pu en avoir, les gendarmes n’ont pas toujours le sentiment de bénéficier du même traitement que les policiers au sein de ces structures.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je vous félicite pour votre sens du devoir, votre cohésion, l'abnégation dont vous faites preuve dans le cadre de vos missions, et l'esprit de solidarité qui règne entre la hiérarchie et le gendarme sur le terrain. Je m'interroge néanmoins : disposez-vous d'un encadrement psychologique suffisant ? Lorsqu'un gendarme est en difficulté, bénéficie-t-il d'un véritable suivi psychologique ?

J'aimerais également que vous nous apportiez plus de précisions sur votre formation.

M. Bruno Arviset. – Pour chaque suicide, on s'aperçoit qu'il y a, à la fois, un problème personnel et un lien avec le service. Des moyens supplémentaires n'arrêteront pas complètement ces actes, mais contribueront à améliorer le bien-être des gendarmes.

M. Grégory Rivière. – En Midi-Pyrénées, nous avons deux psychologues pour plus de 4 000 personnels. Ce n'est pas suffisant, il en faut davantage. On se serre les coudes et on se débrouille entre nous.

M. Franck Potier. – La semaine dernière, se tenait une session ordinaire du CFMG. Avec le directeur de la gendarmerie, nous avons une nouvelle fois abordé la problématique des suicides au sein de l'institution. Lutter contre la souffrance de nos camarades est une priorité.

La chaîne de concertation est bien ancrée au sein de l'institution : à tous les niveaux, les concertants peuvent être amenés à détecter les agents qui souffrent, à intervenir et à les orienter. Je précise que des enquêtes de causalité sont systématiquement faites en cas de suicide.

Mme Samia Bakli. – En cas de détection d'un problème au sein d'une unité, le bureau de l'accompagnement du personnel met en place un groupe d'entretiens, composé des personnels de la concertation, du chef du bureau des ressources humaines, de l'assistante sociale, du médecin, du psychologue. Il faudrait beaucoup plus de psychologues : un ou deux par région ne suffisent pas.

M. Emmanuel Franchet. – Nous sommes des militaires, nous travaillons ensemble, nous vivons ensemble, nos épouses vivent ensemble, nos enfants jouent ensemble. Nous sommes en permanence ensemble. Cette solidarité militaire est une force.

La formation dure deux ans à l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), douze mois dans une école de gendarmerie pour les sous-officiers. Nous sommes soumis à des règles déontologiques. La plupart des gendarmes passent l'examen d'officier de police judiciaire, ce qui nécessite une année de formation. Nous avons également une formation à l'intervention professionnelle tout au long de la carrière, ainsi qu'une formation au tir. Aujourd'hui, chaque militaire de la gendarmerie tire un certain nombre de cartouches plusieurs fois par an. Nous apprenons à intercepter une voiture, à procéder à un contrôle d'identité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La faiblesse des effectifs a-t-elle un impact sur la formation ?

M. Emmanuel Franchet. – Naturellement, car nous travaillons à flux tendu.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les gendarmes ont-ils le temps de faire du sport, contrairement aux policiers ?

M. Bruno Arviset. – On prend le temps d'en faire !

M. Sébastien Baudoux. – La directive sur le temps de travail prévoit un temps repos de 11 heures sur 24 heures ou, si ce n'est pas possible, d'au moins 9 heures. Le coût de mise en œuvre de cette mesure représente 5,25 % de l'effectif. Si l'on veut revenir à notre production de sécurité d'il y a deux ans, il faudrait prévoir 5 500 effectifs supplémentaires.

La proximité et le contact sont constitutifs de l'ADN du gendarme. Celui-ci n'a aujourd'hui plus le temps d'aller au contact en raison de la charge que représente ses tâches en matière de procédure pénale, d'application des directives du préfet, de police de la route, de police judiciaire, de transfèrements administratifs... La gendarmerie couvre 95 % du territoire, et nous intervenons en priorité dans les zones où la population est la plus nombreuse : nous délaissions forcément une partie de la population. Pour consacrer du temps aux acteurs sociaux et économiques, aux élus, aux patrons de société, aux clubs et associations, il faut consacrer et sanctuariser cette mission de contact, c'est-à-dire nous donner des effectifs supplémentaires.

M. Bruno Tromeur. – La vie en caserne peut engendrer du stress si les logements ne sont pas en bon état. Leur rénovation permettra aux gendarmes de se sentir mieux chez eux et de mieux travailler.

M. Raoul Burdet. – La différence avec la police ne tient pas seulement à la formation. Il s'agit aussi d'une question d'identité. Nous sommes deux maisons différentes, avec deux cultures différentes. La mutualisation n'est pas forcément une bonne idée.

M. Frédéric Le Louette. – Notre adage est « un chef, des missions, des moyens ». Avec les SGAMI, on a l'impression que ces moyens ont disparu ou ne sont plus tout à fait à la main du chef. Certains services automobiles ont été mutualisés : par exemple, les dépanneurs de poids lourds ne peuvent intervenir sur leur secteur habituel s'ils sont mobilisés ailleurs. Nous avons l'impression que ces SGAMI entraînent des retards, alors que nous devons, au contraire, être très réactifs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le problème vient-il de la mutualisation ou de la pénurie ?

M. Frédéric Le Louette. – Dans bien des cas il vient davantage de la mutualisation que de la pénurie.

Maréchal des logis-chef Gérard Dhordain. – Je représente la gendarmerie mobile d'Île-de-France.

Lors de la dernière RGPP, la gendarmerie mobile a perdu 15 escadrons, et n'en a récupéré qu'un seul, en 2016. Le *turn-over* est tel que les stages prévus à Saint-Astier, notre « Mecque » du maintien de l'ordre, sont suspendus. Nous travaillons sur nos acquis, les plus anciens conseillant les plus jeunes. Mais le temps de l'instruction a bien diminué. La pratique du sport se fait sur le temps libre. Nous travaillons en flux tendu.

M. Erick Verfaillie. – Notre régime des retraites est un régime non pas spécial, mais dérogatoire. Il ne découle pas de longues luttes et de grèves, il est la reconnaissance de

nos sacrifices. Nous n'avons pas le droit de grève, nous sommes soumis à un droit de réserve et, surtout, nous nous engageons à sacrifier notre vie pour des inconnus. Ce dernier sacrifice n'a pas de prix ; il doit être reconnu par la Nation.

Notre proposition concernant nos retraites est très simple : ne pas y toucher !

M. Frédéric Le Louette. – Nos vacances et nos repos sont imposés par l'administration, ce qui a des conséquences sur la structure familiale et le travail. Pour prévenir les suicides, il faut faire des efforts en matière de formation : celle de nos chefs, qui doivent mieux détecter nos camarades en souffrance par une meilleure écoute, et celle des concertants. Aucune structure ne permet actuellement d'accompagner les familles de gendarmes qui se sont suicidés.

M. Grégory Rivière. – Des gendarmes sont détachés dans les écoles pour faire de la formation : cela représente moins d'effectifs sur le terrain. Cela n'est pas admissible : il faut mieux calibrer les effectifs de la gendarmerie.

S'agissant de la PSQ, je veux souligner qu'il ne reste dans les endroits les plus isolés du territoire que les gendarmeries et les mairies. De nombreux services publics sont partis. On ne sécurise pas que les habitants des grandes villes, il faut aussi sécuriser ceux qui vivent à la campagne.

M. Bruno Arviset. – Le Président de la République avait annoncé, lors de la campagne électorale, que lorsqu'il investirait un euro dans les villes, il mettrait aussi un euro dans les campagnes. Nous l'avons entendu, et nous y avons cru. Or, s'agissant des 10 000 effectifs supplémentaires, 7 500 iront dans les villes, et 2 500 sur le reste du territoire.

M. Sébastien Baudoux. – En ce qui concerne les redéploiements de forces entre la police et la gendarmerie, il ne devrait plus y avoir de commissariat dans les zones de 20 000, voire même 30 000 ou 40 000, habitants. Le levier de bascule de forces est énorme. Il faudra beaucoup de courage pour s'attaquer à ce problème.

M. Franck Potier. – Ultime proposition, il faudrait aussi travailler sur la numérisation et la dématérialisation, notamment en ce qui concerne la procédure pénale.

M. Michel Boutant, président. – *Quid* du transfèrement des détenus ?

M. Bruno Arviset. – Que l'administration pénitentiaire fasse le travail pour lequel elle est payée... Nous lui avons donné les effectifs et les voitures pour le faire.

M. Michel Boutant, président. – Mesdames, messieurs les membres du CFMG, je vous remercie pour votre participation à notre commission d'enquête.

Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale

M. Michel Boutant, président. – Nous entendons à présent M. le préfet Éric Morvan, directeur général de la police nationale (DGPN), accompagné de MM. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale, Michel Vilbois, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure et de Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien.

Notre commission d'enquête s'efforce, d'abord, d'établir un diagnostic objectif sur l'existence d'un mal-être au sein des forces de sécurité intérieure, ce mal-être ayant notamment pu se manifester par des expressions de colère débordant les canaux traditionnels, notamment depuis fin 2016 ; ensuite, le cas échéant, nous souhaitons comprendre les causes, matérielles ou morales, de ce phénomène, et examiner l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède ; enfin, nous comptons proposer des pistes pour améliorer la situation.

Cette audition est ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié. 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.

MM. Éric Morvan, Gérard Clérissi et Michel Vilbois et Mme Noémie Angel prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été créée à la suite des vagues de suicides dans la police et la gendarmerie. De tels actes ont toujours des causes multifactorielles. Notre attention a aussi été attirée par les manifestations spontanées de policiers, qui ont échappé au cadre syndical. Comment les risques psychosociaux sont-ils pris en compte dans la police ? M. Cazeneuve avait mis en œuvre un plan d'action. Où en est-on ? Outre le risque immédiat, qui ne concerne que quelques individus, il y a un malaise général, que nous ont confirmé les syndicats policiers.

La formation initiale ne prépare guère au choc infligé par la confrontation à des situations difficiles, sans parler des contextes de guerre créés par les actes terroristes. Comment l'améliorer et la compléter par de la formation continue ? Il y a les séances de tir, dont les juges vérifient la réalité en cas de problème ; le sport ; les formations aux nouvelles technologies, indispensables dans notre société de communication...

Policier, gendarme : chaque statut a ses avantages et ses inconvénients. L'esprit militaire qui règne à la gendarmerie créée, semble-t-il, une cohésion qui réduit le malaise. À l'inverse, on dénonce dans la police un esprit de caste, où un commissaire ne considérerait comme son égal qu'un autre commissaire – quand dans la gendarmerie, on est camarades à tous les grades. Cet esprit de lutte des classes donnerait le sentiment que la hiérarchie ne perçoit pas ce que vit la base et ne la soutient pas, en particulier lorsqu'elle est mise en cause de manière injustifiée. Ce manque de soutien est encore davantage reproché aux magistrats, qui ne poursuivent pas systématiquement l'outrage ou la rébellion.

Les conditions matérielles comportent plusieurs aspects : immobilier, parc automobile, outils informatiques... La Nation vous donne-t-elle assez de moyens ? Beaucoup remettent en cause l'indemnisation de responsabilisation et de performance (IRP), qui inciterait à une politique du chiffre. Où en est-on de l'application du protocole social PPCR d'avril 2016 ? Est-elle plus avancée que dans la gendarmerie ?

Le projet de réforme de la procédure pénale vous paraît-il susceptible de faire gagner du temps aux policiers, qui déplorent la lourdeur des procédures judiciaires ? Ils se plaignent aussi de l'insuffisance de la réponse pénale. Quand on a le sentiment de prendre des risques pour rien, le moral ne peut qu'être affecté. La création de 7 000 ou 7 500 postes suffira-t-elle ? Quel sera l'impact sur la police de la norme européenne sur le temps de repos. Combien annulera-t-elle de créations de postes ?

M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale. – Au cours des dix dernières années, la police nationale a connu de profonds changements, liés à une série de facteurs aux effets cumulatifs. D’abord, elle a subi les évolutions sociales ou sociétales, les policiers étant des citoyens à part entière, qui ressemblent à la communauté nationale et qui sont traversés par les mêmes interrogations sur leur quotidien et les mêmes difficultés que le reste de la population. Le rapport à la hiérarchie, au travail, au sens de l’État, s’est également transformé. Qu’une organisation syndicale se soit crue autorisée à ne pas déférer à votre convocation illustre assez ce changement.

La police a aussi connu des évolutions opérationnelles, liées en particulier aux actes terroristes qui ont frappé le pays depuis 2015 et à la menace toujours prégnante. La modification du contexte opérationnel résulte également de la vague migratoire qui affecte le pays depuis plusieurs années et qui a fortement sollicité les services, et pas seulement ceux de la police aux frontières (PAF). Enfin, nos moyens ont évolué, dans la mesure où les choix politiques qui ont été faits entre 2007 et 2012 ont abouti à une baisse des effectifs et des moyens qui ont eu des répercussions sur la tension opérationnelle des forces. Le point bas des effectifs a été atteint en 2014, au moment même où la charge opérationnelle augmentait fortement, non seulement en raison des conséquences directes des attentats ou de la crise migratoire, mais aussi de leurs conséquences indirectes : gardes statiques, sécurisation des événements sportifs, culturels, festifs, gestion de la période de l’état d’urgence...

Le choix d’une diminution des effectifs a été assumé, y compris par les organisations syndicales, car il a financé des avancées catégorielles substantielles. Ainsi, au travers de l’accord « corps et carrières » de 2004, de son protocole additionnel de 2008, ou encore du protocole du 11 avril 2016, les différents corps de la police nationale ont connu un exhaussement significatif de leur classement : catégorie B pour les gardiens de la paix, A-type pour les officiers et A+ pour les commissaires. Ils ont également bénéficié d’une nouvelle dynamique des déroulements de carrière et d’avancées indemnitaires favorables. L’idée était qu’il fallait moins de fonctionnaires, mais mieux rémunérés.

La Cour des Comptes indique qu’entre 2006 et 2016 « les effectifs ont diminué dans la police nationale de - 4,1 %, sans toutefois que cette réduction n’enraye la progression des dépenses de rémunération, qui augmentent de 9,1 % hors pension et de 17 % pensions comprises ». C’est dire les avancées qu’a connues la situation individuelle des fonctionnaires de police.

Ce choix avait donc une logique, parfaitement assumée. Il s’est heurté, sur une période longue, à une réalité opérationnelle plus difficile, d’autant que les efforts ont été reportés sur d’autres chapitres de dépenses, ce qui a altéré notre capacité d’investissement en matière d’équipement, de mobilité, d’immobilier ou de solutions numériques.

Certes, à compter de 2012, ces orientations ont été modifiées : les départs en retraite ont été remplacés et le principe d’une augmentation annuelle de 500 ETP a été décidé. Mais l’inertie structurelle des processus de recrutements, liée à l’organisation des concours et à la durée des formations – même si certaines d’entre elles ont été raccourcies – a prolongé les effets de la déflation jusqu’en 2014.

Par la suite, compte tenu de la menace terroriste, plusieurs plans de recrutements ont été décidés. Ils ont avant tout concerné les services spécialisés de renseignement, comme la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et le service central du renseignement territorial (SCRT), et plus marginalement la police judiciaire (PJ), la PAF et les CRS. Ainsi, la

police du quotidien, celle de la sécurité publique, celle des commissariats a connu, au cours de cette période, une tension objective. Hors SCRT, le nombre de gardiens de la paix était fin 2010 de 49 816 : c'était le point haut. En 2015, nous avons atteint un point bas avec 47 934 gardiens de la paix.

D'autres phénomènes se sont invités dans le débat. La violence n'a pas fléchi, en particulier dans certains quartiers difficiles. L'expression de la contestation sociale s'est elle-même radicalisée, dans le sens premier du terme, avec des manifestations systématiquement violentes. Une exposition médiatique débridée et volontiers accusatoire ou déformée, accrédite de plus en plus l'idée d'une police violente et détachée de ses principes déontologiques : tout le monde déteste la police. Enfin, signalons l'angoisse, légitime, des policiers qui ont subi des violences proprement inqualifiables, et des actes terroristes qui ont coûté la vie à plusieurs d'entre eux : Franck Brinsolaro, Ahmed Mérabet, Xavier Jugelé, mais aussi Jean-Baptiste Salvaing et Jessica Schneider, abattus dans leur domicile de Magnanville en présence de leur enfant de quatre ans... J'évoque aussi, bien sûr, Clarissa Jean-Philippe, policière municipale de Montrouge.

C'est l'ensemble de ces éléments qui a forgé, au fil des années, ce que l'on a appelé le malaise policier et qui s'est cristallisé à la faveur d'événements particuliers. Le problème n'est pas la situation matérielle des policiers, dont les revendications ont, dans l'ensemble, été satisfaites. La malaise s'est plutôt forgé à la suite d'événements particuliers, comme le drame de Magnanville ou la blessure extrêmement grave d'un policier à l'Ile-Saint-Denis le 5 octobre 2015, dont on ne parle plus guère alors que c'est cela qui a déclenché la manifestation de 10 000 policiers place Vendôme sous les bureaux de Mme Taubira ; l'agression de policiers quai de Valmy à Paris en mai 2016, et celle de quatre policiers à Viry-Châtillon en octobre 2016. Ces violences sont quotidiennes. Il y a celles qui sont médiatisées, comme l'affaire de Champigny à la Saint Sylvestre, mais au moment où je vous parle, un policier montpelliérain subit une opération chirurgicale au visage après s'être fait gravement agresser hier soir, en service, à l'occasion du Carnaval des Gueux.

Ce sont là les racines du malaise. Et les tensions sur les effectifs, dans un contexte de violences qui ne faiblissent pas, notamment à l'égard des forces de l'ordre, ont-elles-mêmes modifié peu à peu le métier de police de voie publique : nous avons glissé vers une police de l'intervention, de l'urgence, de la crise, du conflit en délaissant la police de terrain, de présence naturelle dans l'espace public, car nous n'en avons plus les moyens. Ce n'est bon ni pour les policiers, ni pour le rapport confiant qu'ils souhaitent entretenir avec la population.

C'est tout le pari de la police de sécurité du quotidien voulue par le Président de la République, qui n'est pas une révolution mais un retour déterminé à nos fondamentaux : une police plus disponible, plus présente, plus naturellement présente et qui fait de la satisfaction des citoyens un élément central de la mesure de l'efficacité de son action. C'est peut-être sur ce dernier élément que l'on peut parler de révolution car nous n'avons jamais développé d'indicateur ou d'outil de mesure en ce domaine pourtant essentiel.

Mais, dans cette perspective ambitieuse, tout ne se réduira pas à une augmentation des effectifs, pourtant décidée et inscrite dans la programmation budgétaire du quinquennat.

En effet, une part importante de cet effort pourrait avoir l'effet d'un verre d'eau versé sur le sable s'il n'était accompagné de mesures d'efficience pour que chaque policier supplémentaire recruté consacre bien son temps à une activité opérationnelle efficace. Il est donc nécessaire de créer les conditions de cette efficience, au-delà des efforts importants

consacrés à l'immobilier ou à l'équipement. Ce sont les processus qu'il faut interroger, pour utiliser les policiers là où leur valeur ajoutée est optimale.

À cet égard, plusieurs chantiers sont en cours. D'abord, la réforme de la procédure pénale apportera simplification, dématérialisation et forfaitisation d'un certain nombre d'infractions. Puis, nous allons abandonner des tâches que les policiers considèrent comme indues comme les gardes statiques, les extractions judiciaires, les gardes de détenus hospitalisés, les procurations électorales, les opérations mortuaires, dont la gendarmerie ne s'occupe d'ailleurs plus, et nous libérer de la nécessité de développer des conventions avec la médecine de ville pour la prise en charge des ivresse publiques et manifestes ou pour la médecine légale de proximité. Nous allégerons également des procédures internes, générées par la police elle-même – comme par toute administration. Ainsi, par exemple, du foisonnement du *reporting*. Nous développerons une réserve civile orientée vers un emploi opérationnel et s'ouvrant davantage à la société civile alors qu'elle est aujourd'hui essentiellement constituée d'anciens policiers... Nous accroîtrons le recours aux outils numériques et renforcerons nos partenariats avec la sécurité privée ou avec les polices municipales. Nous mutualiserons certaines fonctions support entre services de police et avec la gendarmerie nationale. Enfin, nous conduirons une réflexion très concrète sur l'organisation territoriale de la police nationale en recherchant un décloisonnement puissant des fonctions d'état-major ou des centres d'information et de commandement ainsi que des actes de pré-gestion. La police est trop organisée en tuyaux d'orgue, ce qui s'explique parfois par la spécialisation des tâches. Le décloisonnement des états-majors améliorera la coopération au niveau territorial.

La police nationale doit aussi beaucoup plus et mieux communiquer sur son action, donner d'elle une image bien plus conforme à la réalité que les propos déformés et caricaturaux que tiennent nos détracteurs, qu'ils soient extérieurs à notre institution ou, au contraire, qu'ils en fassent partie. C'est aussi un enjeu majeur et je suis de ceux qui considèrent que la communication est une mission de police à part entière, pour peu que les préfets encouragent les chefs de service à communiquer et que les parquets ne prennent pas ombrage d'une communication factuelle qui ne nuit pas au secret des enquêtes. Nous sommes sans doute l'une des seules démocraties du monde à trouver mauvais que les policiers communiquent eux-mêmes ; ce qui entraîne de fâcheuses dérives, depuis la parole portée par des organisations syndicales jusqu'aux pseudos experts des plateaux de télévision.

Je souhaite conclure mon propos en abordant la douloureuse question des suicides, en tenant un langage de vérité, tant sur le phénomène lui-même que sur l'humilité que chacun doit avoir pour aborder un sujet aussi complexe, qui s'accommode mal des discussions de comptoir et des raccourcis simplificateurs. Pour cela, il faut commencer par faire un peu de statistique, même si cela peut paraître obscène sur un sujet aussi humainement sensible.

L'année 2017 aura été une année difficile, avec 50 suicides recensés. Au cours des années 2000, nous avons malheureusement connu d'autres années sombres : 54 suicides en 2000, 50 en 2005, 49 en 2008, 55 en 2014. Vous donnant ces chiffres, je ne suis pas en train de vous dire que l'année 2017 s'inscrit dans une sorte de bruit de fond statistique admis par la police nationale. J'indique simplement que ce tragique phénomène n'est pas nouveau et n'a pas connu une explosion qui caractériserait un contexte récent. Dès lors, j'ose affirmer qu'il serait intellectuellement malhonnête de rattacher ces disparitions violentes de ce que l'on a appelé récemment le malaise policier.

En poursuivant, avec une infinie prudence, sur le chemin de la statistique, les derniers chiffres – 55 suicides en 2014, 44 en 2015, 36 en 2016 – révèlent une baisse très significative de dix cas par an au moment même où les fonctionnaires de police étaient soumis à une tension forte et une sollicitation opérationnelle inédite. Tout statisticien vous dira qu'il est bien présomptueux de dégager des tendances sur des petits nombres, qui plus est sur des périodes courtes, mais il m'arrive de m'interroger sur la part que prend le sens de la mission dans la psychologie d'un policier : ce sens de la mission était évident en ces années de menaces inédites, et les policiers se sont tous incroyablement engagés.

Le fait que le nombre de suicides dans la population policière soit plus important que dans la population générale n'est pas non plus une aberration statistique : le suicide est un geste éminemment masculin et les hommes sont surreprésentés dans notre institution. En revanche, peu d'hommes et de femmes sont exposés dans leur vie quotidienne à autant de stress traumatiques que peut l'être un policier. Ce quotidien use et peut fragiliser même les plus solides. L'autre élément caractéristique qui singularise le policier est la détention d'une arme – et 60 % des policiers qui se suicident utilisent leur arme de service. C'est un problème majeur pour moi : lorsque l'idée noire survient, lorsque l'idée suicidaire finit par s'imposer, même de manière fugace, le fait de détenir une arme favorise évidemment le passage à l'acte, aux conséquences tragiquement définitives. La question de l'arme n'est pas, dans la police, un sujet consensuel, et je suis soumis à une contradiction majeure entre la volonté de permettre à tout policier de conserver son arme hors service pour protéger et se protéger, et celle de lutter efficacement contre le suicide. Lors des discussions avec les organisations syndicales, l'idée de ne pas porter son arme hors service est immédiatement balayée.

Les statistiques révèlent également que l'on se suicide un peu moins chez les CRS, un peu moins dans la police judiciaire, et beaucoup moins dans la gendarmerie nationale. Il serait sans doute nécessaire d'approfondir ce constat mais je suis intimement convaincu que la cohésion est un facteur évident. Elle dépend de nombreux éléments comme la qualité du management, à tous les étages de la hiérarchie, la convivialité, qui à certains égards a disparu de nos commissariats, le sport ou encore la capacité à déterminer les stratégies opérationnelles au plus près du terrain en associant étroitement les personnels pour qu'ils aient une parfaite conscience de leur place et de leur valeur dans les politiques publiques que nous assumons.

En ce sens, je ne trace pas une ligne étanche entre vie professionnelle et vie personnelle, même si, dans une immense proportion des cas, le facteur déclenchant du suicide est d'ordre personnel : une vie familiale déstructurée, une déception affective, des problèmes financiers, une addiction, une maladie grave... Ces éléments interviennent dans un contexte et, dans le contexte, la vie professionnelle compte énormément. Si l'on se sent bien au travail, on a bien plus de chance de résister aux mauvais coups de la vie. La qualité de vie au travail fait donc évidemment partie du sujet.

À cet égard, la question du temps de travail et des rythmes de travail est essentielle, notamment pour le travail en cycles et le travail de nuit. La police nationale a défini en 2016 des cycles horaires qui respectent la directive européenne de 2003 sur la sécurité et la santé au travail. Elle parachève actuellement cette entreprise par la mise au point d'un arrêté d'application qui sera très bientôt soumis à l'avis des comités techniques compétents. L'un d'eux devait siéger aujourd'hui, mais la réunion a été reportée car Bercy voulait relire notre texte.

J'ai toutefois souhaité que ces cycles de travail, assez différents les uns des autres, puissent être très sérieusement évalués tout au long de l'année 2018 par l'inspection générale de la police nationale (IGPN), appuyée par une équipe pluridisciplinaire. Cette étude portera sur deux aspects : la capacité opérationnelle des services selon les cycles, et le bien-être des personnels, tant dans leur vie professionnelle que dans leur vie privée. Les résultats de cette étude me seront présentés début 2019 et ils seront intégralement partagés avec les organisations syndicales. Nous en tirerons alors toutes les conclusions utiles. Si la vacation forte, qui a la préférence des policiers, est généralisée, il faudra davantage d'effectifs. Pour les quelques 15 % de services qui fonctionnent ainsi, nous avons dû ajouter 500 ETP. Il faudrait donc un total de 3 000 ou 4 000 ETP – soit plus de la moitié des 7 500 postes attendus. Il serait dommage qu'un tel effort ne nous fasse pas gagner des marges opérationnelles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien seront dans les services centraux, notamment à la DSGI ? Combien sont répartis sur le territoire ?

M. Éric Morvan. – La DSGI recrute essentiellement des contractuels. Si les postes créés ne servent qu'à faire tourner le cycle actuel, l'effet ne sera pas à la hauteur de l'effort. C'est sur ce point que nous avons des frictions avec les organisations syndicales. Je souhaite que l'étude pluridisciplinaire de l'IGPN objective le sujet.

En tous cas, le malaise actuel n'est pas lié à des revendications catégorielles. La Cour des Comptes a bien montré les efforts déjà réalisés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers parlent surtout de quête de sens et de reconnaissance.

M. Éric Morvan. – En effet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'équipement en caméras individuelles a-t-il été généralisé ?

M. Éric Morvan. – Il a été expérimenté dans les ZSP. Nous comptons doter la police et la gendarmerie de 5 000 caméras chacune.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est peu par rapport aux effectifs.

M. Éric Morvan. – Mais c'est significatif, car chaque policier n'a pas besoin d'avoir sa propre caméra.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de policiers déployez-vous, en moyenne, sur le terrain ?

M. Éric Morvan. – Je ne saurais vous le dire.

M. Vincent Capo-Canellas. – Pour éviter les tuyaux d'orgue, vous prônez le découloignement. Qu'est-ce à dire ? Grands commissariats ? Regroupements de circonscriptions ? En Ile-de-France, certains policiers venus de province se sentent prisonniers : huit ans, c'est long. Et les élus disent qu'il est difficile de fidéliser les policiers. Que faire ? Vous n'avez guère parlé de la PAF, dont les effectifs doivent évoluer. Dans certains quartiers, les délinquants ont pour stratégie de saisir systématiquement l'IGPN afin de décourager les policiers. Comment y faire face ?

M. Éric Morvan. – Il n'est pas question de recomposer la carte territoriale. Il arrive qu'on crée de toutes pièces un bureau de police avant de s'apercevoir que l'activité est insuffisante. Les policiers sont plus efficaces sur la voie publique, munis d'outils numériques, que derrière la banque d'accueil d'un commissariat. Mais il est parfois compliqué de faire admettre cela aux maires, surtout en Ile-de-France... Le décloisonnement que je prône est organisationnel. Dans la zone Nord, par exemple, il y a la Sécurité Publique, la PJ, la PAF, la direction zonale des CRS : autant d'états-majors, de directions des ressources humaines, de salles d'information et de commandement. Déjà, la direction centrale de la Sécurité Publique a passé une convention avec celle de la PAF pour lutter de concert contre l'immigration irrégulière, et avec celle de la PJ pour que celle-ci pilote les investigations dans le cadre des analyses criminelles. Nous devons aller plus loin, et mutualiser davantage les fonctions support et les états-majors. C'est ainsi que nous dégagerons des ressources humaines et des marges opérationnelles. En 2018, nous étudierons à fond cette problématique.

M. Dominique de Legge. – Élu rural, je séjourne trois jours par semaine à Paris. Pourquoi le délai de réaction diffère-t-il tant entre la police et la gendarmerie ? Pouvez-vous nous donner des précisions sur le temps de travail, et sur le temps passé sur le terrain ?

Vous avez mentionné le problème posé par la procédure judiciaire. Est-ce le seul entre les policiers et le monde judiciaire ? N'y a-t-il pas des difficultés plus profondes de compréhension ?

La réforme de l'organisation suffira-t-elle ? Le personnel y est-il prêt ? Comment l'IGPN est-elle perçue par les policiers ? Qui les défend lorsqu'elle les met en cause ?

Mme Brigitte Lherbier. – Oui, la zone de Lille est dense, mais la délinquance y est abondante. Vous dites qu'une cinquantaine de personnes se suicident chaque année dans la police. Avez-vous des statistiques sur ces drames ? Âge, lieu, entourage... Y a-t-il un dossier pour chaque suicide ? Les demandes de mutation des gardiens de la paix sont très nombreuses. Y a-t-il aussi beaucoup de demandes de reconversion professionnelle ?

M. Henri Leroy. – Les syndicats nous expliquent unanimement que le manque de moyens nous amène au bord de la rupture. Qu'en pensez-vous ? Les deux auteurs d'ouvrage *Paroles de flics* et *Colère de flic* ne disent pas autre chose. Les décisions politiques ralentiront-elles ce processus ? Les gendarmes sont, eux aussi, très préoccupés.

M. Éric Morvan. – Au bord de la rupture ? Les policiers sont toujours très engagés, mais leurs attentes sont fortes, en effet : simplification de la procédure pénale, définition des stratégies opérationnelles au plus près du terrain, organisation du temps de travail... Ils mesurent aussi les efforts que nous faisons, notamment en matière d'équipement – à cet égard, je m'efforce d'éviter tout délai de livraison. Mais qu'une affaire un peu forte survienne, cette année où doivent se tenir des élections professionnelles, et l'hypersensibilité actuelle conduira à une rapide dégradation : la coupe est pleine.

Si, par le passé, l'IGPN et l'IGS étaient des structures surtout disciplinaires, puisqu'elles peuvent être saisies par la justice, elles ont développé à présent, notamment sous l'impulsion de Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h, un rôle considérable d'appui et de conseil aux services pour la maîtrise du risque et la diffusion des bonnes pratiques. Leur perception a donc considérablement évolué et n'a plus rien à voir avec les bœufs-carottes de notre jeunesse. Elles ont mis en place des plateformes de signalement de discrimination pour le personnel.

Quant à la relation avec le monde judiciaire, les policiers ne veulent pas d'une justice laxiste, qui les conduit à courir sans cesse après les mêmes délinquants, auxquels elle donne un sentiment d'impunité. Tout ne se résume pas à la dématérialisation de la procédure judiciaire, donc – même si celle-ci accroître aussi la célérité de la réponse pénale, si ce n'est l'effectivité de la peine prononcée.

Qu'entendez-vous par le délai de réaction ?

M. Henri Leroy. – La réactivité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les temps de réponse sont compris entre dix et vingt minutes...

M. Philippe Dallier. – Oui, mais la réaction est plus rapide à Paris qu'en Seine-Saint-Denis. La réactivité varie aussi avec l'heure de la journée, ou de la nuit. Difficile de généraliser...

Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien. – Nous suivons chaque cas de suicide activement et de près. L'âge moyen au moment du suicide est compris entre 40 et 49 ans, le mode opératoire principal est l'usage de l'arme de service, et les victimes sont majoritairement des hommes. Enfin, 62 % des passages à l'acte ont lieu au domicile et non sur le lieu de travail. Un rapport environnemental est systématiquement réalisé – réseau de soutien, chef de service, collègues – selon une grille unique, afin d'identifier d'éventuels facteurs récurrents et d'améliorer nos actions de prévention.

M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale. – Les personnes concernées sont avant tout des hommes. À l'inverse, le taux de suicide des femmes policières est très inférieur à celui des femmes en général.

M. Philippe Dallier. – Avez-vous cartographié les endroits où sont commis ces suicides ? D'un territoire à un autre, les situations sont plus ou moins lourdes à porter : il y a un monde entre la Courneuve et le sixième arrondissement. Y a-t-il une corrélation entre difficulté d'exercice du métier et taux de suicide ? Le nombre de cas ne suffit peut-être pas à dégager de telles lois... Mais le sentiment d'inutilité, notamment face à une réponse pénale trop faible, doit sans doute jouer.

Mme Noémie Angel. – Oui, nous avons fait des cartes, en tenant aussi compte du taux de suicide global dans chaque département. Le suicide est toujours multifactoriel. Des zones à risque se dégagent toutefois. D'abord, celles où l'activité est intense. Des débriefings réguliers, ainsi que des formations sur la confrontation à la mort, doivent réduire l'impact des successions de traumatismes psychologiques qu'y éprouvent les policiers. Mais les suicides sont aussi plus nombreux là où l'activité est faible, notamment dans certains territoires ruraux – où le taux de suicide de la population est aussi plus élevé.

M. Philippe Dallier. – Disposez-vous d'études à l'échelon infra-départemental, ou passe-t-on alors immédiatement au cas par cas ?

M. Philippe Dominati. – Vous avez évoqué l'évolution des effectifs depuis 2006. Leur croissance a atteint 31 % depuis, quand les crédits d'équipement n'ont augmenté que de 5 %. Le personnel, qui représentait 80 % du budget, compte en 2018 pour 88,77 %. Quel est

le bon ratio entre les moyens et les effectifs ? La question se pose à chaque budget. En dix ans, pour trois postes créés, nous avons supprimé une voiture de police.

M. Gérard Clérissi. – Difficile de trouver le bon ratio ! La sécurité publique est affaire avant tout de main-d'œuvre. Les crédits d'investissement et de fonctionnement ont-ils suffisamment augmenté ? C'est surtout entre 2009 et 2014 que le ratio s'est dégradé. Ensuite, les plans de renforts ont abondé les crédits d'investissement et de fonctionnement. Hors titre II, le ratio par effectif a augmenté et atteint, à 7 897 euros en 2018, son niveau le plus élevé depuis dix ans.

M. Philippe Dominati. – C'est à peu près le même montant que l'an dernier. Il semble vous satisfaire. D'après vous, avec un peu moins de 12 % du budget consacré aux moyens, les agents peuvent remplir leur mission.

M. Gérard Clérissi. – De gros efforts d'armement et de protection ont été faits. Certes, il faudrait faire plus pour nos véhicules, mais nous sommes déjà revenus à des taux de remplacement de 2 500 par an.

M. Philippe Dominati. – Le parc vieillit-il, ou rajeunit-il ? Il vieillit, je crois.

Mme Samia Ghali. – Il vieillit !

M. Gérard Clérissi. – Le ratio hors titre II par effectif a recommencé à progresser, après un étiage en 2014, et il est désormais supérieur à ce qu'il était en 2007-2008. Le rattrapage est certain, et les plans de renfort, qui s'achevaient en 2017, ont eu des prolongements budgétaires en 2018 – ce qui est un véritable effort.

M. Philippe Dominati. – Je résume : vous considérez la dégradation du ratio entre personnel et moyens, au sein de programme « Police nationale », comme un rattrapage !

Michel Vilbois, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure. – En 2014, le budget d'équipement hors informatique était de 74 millions d'euros en crédits de paiement. En 2018, ce chiffre est passé à 150,8 millions d'euros. Nous consacrons 2 000 euros par an à l'équipement de chaque policier. Le soclage des différents plans de renfort nous a permis de remplacer en trois ans 72 000 gilets pare-balle individuels, pour 120 000 fonctionnaires équipés : 60 % ont reçu un gilet neuf. Dans deux exercices, nous aurons renouvelé la totalité du stock, qui remonte à 2002.

Il est vrai que 10 % de notre parc automobile a plus de dix ans. Entre 2009 et 2011, nous achetions 1 300 véhicules par an. Entre 2012 et 2017, ce chiffre est monté à 2 400. En 2018, nous acquerrons 2 800 véhicules. Résultat : en 2017, pour la première fois, le parc a rajeuni : 5,75 années en moyenne, contre 5,80 en 2016. L'âge moyen était de 3,65 années en 2010, il a atteint son maximum en 2016, et commence enfin à décroître, même faiblement. Certes, nous avons toujours 3 400 véhicules de plus de dix ans, qu'il nous faut remplacer dans les deux prochaines années. Si la représentation parlementaire nous y aide, nous y arriverons. Déjà, 46 % de nos véhicules ont moins de 5 ans.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous fournir un état des lieux précis du parc immobilier et du parc automobile ? À partir de quelle ancienneté considérez-vous qu'un véhicule ne doit plus être en circulation ? Combien sont – et seront – dans ce cas ? Les crédits votés sont-ils à la hauteur des besoins pour un retour à la normale ? Il ne suffit pas de faire un peu mieux que quand c'était pire...

M. Michel Boutant, président. – Et, d'un point de vue qualitatif, les nouveaux véhicules sont-ils adaptés aux différentes missions de la police ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous dit que ceux des BAC sont trop petits pour y charger le matériel qui leur est imposé depuis les attentats.

M. Éric Morvan. – Nous en avons tenu compte : les nouveaux véhicules sont montés en gamme.

Mme Samia Ghali. – Le problème n'est pas l'âge d'un véhicule, mais son kilométrage.

M. Éric Morvan. – Les deux font partie des critères du renouvellement, qui se déclenche dès que le véhicule atteint huit ans d'ancienneté, ou a parcouru 200 000 kilomètres.

Mme Samia Ghali. – À Marseille, le système de l'approche globale fonctionnait bien, mais il est mis à mal car on nous a retiré des effectifs, et nous n'avons plus qu'une compagnie de CRS – entièrement mobilisée sur la frontière italienne. Cette perturbation brutale d'un fonctionnement satisfaisant est regrettable. La police de sécurité du quotidien, qui vient en remplacement, me laisse perplexe. Sera-t-elle convenablement formée à l'approche globale, indispensable sur ces territoires complexes ? Sinon, c'est le citoyen lambda qui paiera pour les autres ! Les gilets pare-balle ont-ils tous été renouvelés ?

M. Michel Vilbois. – Le système est simple : le fonctionnaire s'adresse à son référent armement, et notre plateforme logistique nationale expédie un gilet de la bonne taille sous huit jours. En 2017, nous avons ainsi satisfait 20 000 demandes individuelles de renouvellement. Les fonctionnaires se sont bien approprié le système : en 2018, nous avons déjà expédié 3 000 nouveaux gilets.

M. Éric Morvan. – Je partage votre avis sur la méthode globale, qui a été expérimentée à Marseille avec de bons résultats. Elle a inspiré la police de sécurité du quotidien, qui n'est pas une affaire de doux rêveurs : l'idée est qu'il faut adapter les politiques de sécurité à la réalité de chaque territoire – et de chaque quartier, à Marseille comme à Toulouse ou ailleurs. La méthode globale nécessite une certaine régularité, mais dans les quartiers l'appui des forces mobiles est indispensable. Or ces forces mobiles ont dernièrement été affectées à de nombreuses autres missions. De plus, l'effectif des CRS a baissé de 2 000 postes et les compagnies ne comptent plus que trois sections, ce qui les rend moins manœuvrables. Les gendarmes, eux, ont supprimé des escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Bref, il y a une vraie tension opérationnelle sur les forces mobiles. Nous devons redéfinir la coopération entre police et gendarmerie sur ce point, et dépasser la vision territoriale, ou patrimoniale, des choses. L'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) gère la réserve nationale des forces mobiles : elle doit avoir la main sur les CRS comme sur les EGM. Le ministre est conscient de la nécessité de faire évoluer les choses.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Outre le besoin de reconnaissance de nos policiers, la difficulté de concilier leur travail avec leur vie de famille, la nécessité de transformer le regard de nos concitoyens sur leur police, ou l'allègement de la procédure pénale, ne serait-il pas pertinent de créer une académie de police qui réunirait les trois corps ? Une école, également, réunissant les cadres, redévelopperait la cohésion et l'esprit de corps, tout en relançant l'ascenseur social. Qu'en pensez-vous ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Convivialité insuffisante, esprit de caste et non de corps... Que pensez-vous de l'IRP et de son effet sur le management ? Faut-il rendre ses critères plus qualitatifs ? La difficulté à se loger, notamment en région parisienne, est insuffisamment prise en charge, malgré un Bureau dédié. Pourtant, elle ne peut que diminuer la qualité de l'engagement. Entre la sortie d'école et l'entrée en service actif, il faut payer la caution tout de suite, mais la revalorisation salariale n'intervient qu'après six mois. On ne voit pas non plus poindre la moindre solution au problème posé par le fait que les policiers les plus jeunes et les moins expérimentés sont affectés aux quartiers les plus difficiles.

M. Éric Morvan. – Oui, il y a là un vrai problème structurel. Si les demandes de mutation pour le Sud-Ouest ou la Bretagne affluent, personne ne demande sa mutation pour l'Ile-de-France. Du coup, pour répondre aux besoins, nous y envoyons les policiers en sortie d'école. Nous avons instauré des mécanismes de fidélisation : huit ans lorsque l'on passe le concours en Ile-de-France, cinq ans si l'on passe le concours national – dont 70 % des lauréats sont d'ailleurs affectés en Ile-de-France...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et saisissent leur parlementaire pour ne pas avoir à y aller...

M. Éric Morvan. – C'est la France éternelle ! Certains mécanismes incitent également à rester en Ile-de-France en y rendant l'avancement plus rapide. Pour autant, une fois la période de cinq ou huit ans écoulée, les départs sont immédiats. Nous avons essayé de les limiter à mille par an : cela fut très mal vécu. Nous étudions la possibilité d'élargir les viviers de recrutement. Actuellement, on devient gardien de la paix par un concours externe, qui requiert d'être bachelier, et par un concours réservé aux adjoints de sécurité, aux gendarmes adjoints volontaires, etc. Nous n'avons pas de vrai concours interne, ouvert aux trois fonctions publiques. Si nous en ouvrons un, ouvert à tous les fonctionnaires de catégorie C ayant une ancienneté suffisante, nous attirerions, pour servir en Ile-de-France, davantage de franciliens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comme le président veut réduire les effectifs de chaque administration...

M. Éric Morvan. – Nous réfléchissons en effet à la création d'une académie de police, ce qui accroîtrait le brassage et la reconnaissance mutuelle entre corps de policiers. Le montage pédagogique requiert de la réflexion, et le choix d'un emplacement, des moyens ! Nous avons commencé à travailler sur l'organisation de contenus pédagogiques et de calendriers pour élaborer une période de formation commune des trois corps pendant un ou deux mois sur un socle de valeurs partagées par tout policier, quel que soit son grade, et de compétences techniques de base. Il existe déjà des formations de ce type. Nous souhaitons faire en sorte que chaque policier, en entrant dans la police, fasse ses classes pendant deux mois. Nous avons des disponibilités foncières à Nîmes, mais l'École supérieure de police est à Lyon, celle des officiers, à Cannes-Écluse...

M. Michel Boutant, président. – Merci.

Jeudi 15 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

Audition de syndicats de policiers municipaux

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux en étudiant la question des polices municipales, avec l'audition des syndicats représentatifs de la fonction publique territoriale.

Messieurs, la commission d'enquête s'efforce de comprendre le mal-être des membres des forces de sécurité intérieure, qui les a conduits, à partir de 2016, à des mouvements de colère et de protestation très forts, lesquels ont débordé des canaux d'expression habituels, en particulier les syndicats.

Parmi les facteurs à l'origine de cette situation, on cite souvent un manque de moyens matériels, un contact permanent avec la violence et la mort, une difficulté à concilier travail et vie de famille ou encore l'impression d'un manque de considération, que ce soit de la part de la hiérarchie ou de la population et des médias.

Les problèmes rencontrés par les policiers municipaux ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux que doivent affronter les membres des autres forces de sécurité. Nous aimerions donc que vous nous précisiez vos spécificités dans ce domaine, en insistant notamment sur les difficultés que vous pouvez rencontrer au quotidien dans vos relations avec les autres acteurs de la sécurité publique ou privée, en particulier la police et la gendarmerie nationales.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle 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, chacun d'entre vous, 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, MM. Christophe Léveillé, Patrick Lefèvre, Pascal Kessler, Pascal Aiguespares, Fabien Golfier, Manuel Herrero, Pascal Ratel, Yves Manier, Serge Haure et Hervé Jacq prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons décidé de créer cette commission d'enquête après la vague de suicides qui a touché les policiers et, dans une moindre mesure, les gendarmes, et après l'expression d'un mouvement de colère qui a dépassé le champ syndical. Les problèmes soulevés n'étaient pas seulement corporatistes et matériels, même si les questions de ce dernier ordre sont prégnantes chez les policiers nationaux et les gendarmes hébergés dans le parc domanial.

Nous investiguons pour dresser un état des lieux et faire des préconisations, qui pourront inspirer les travaux du Parlement.

Il nous a semblé nécessaire d'étendre notre travail aux polices municipales, car une partie du malaise des forces nationales de sécurité peut avoir des causes communes avec les problèmes que vous rencontrez : manque de reconnaissance, quête de sens, liens avec la justice. Nous tâcherons d'esquisser des propositions destinées, d'une part, à faciliter votre travail et lui donner davantage de sens et, d'autre part, à alléger les forces de l'ordre nationales d'une partie de leur travail. Par exemple, si vous aviez une qualification judiciaire plus élevée, vous pourriez accomplir des tâches de procédure.

Je vous invite à évoquer les problèmes que vous rencontrez, qui peuvent être similaires ou différents de ceux des forces nationales, vos conditions sociales et matérielles et vos rapports avec la justice et les médias.

M. Pascal Ratel, chef de service, élu à la Commission consultative des polices municipales (CCPM), membre directeur du collectif national CGT pour la police municipale. – Le mal-être des policiers municipaux tient surtout à un manque de reconnaissance, qui se traduit en termes de statut, de rémunération et de moyens matériels et juridiques, ainsi qu'à un manque de confiance de nos partenaires – gendarmerie et police nationales – avec lesquels nous assurons, au quotidien, la sécurité des Français. Si des conventions de coordination ont été mises en œuvre, elles ne sont pas toujours effectives sur le terrain.

M. Christophe Léveillé, secrétaire national Police municipale FO. – Nous avons boycotté le rendez-vous que nous avait fixé Gérard Collomb la semaine dernière.

Les policiers municipaux attendent une reconnaissance statutaire. Le volet social n'avance pas depuis trente-cinq ans. Leurs missions ont changé, notamment dans les très grandes collectivités. Nos collègues attendent une reconnaissance qui doit se traduire par une revalorisation de la prime de fonction, l'intégration de cette prime dans le calcul des pensions et le maintien de notre catégorie active dans l'intégralité de la filière police.

Deux groupes de travail devaient voir le jour, dont l'un sur le volet social.

M. Fabien Golfier, secrétaire national en charge de la police municipale au sein de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT), membre de la commission consultative de la police municipale au titre de la FA-FPT. – Nous sommes deux policiers municipaux de catégorie C représentant aujourd'hui la FA-FPT, mais nous avons mené une réflexion commune avec les représentants des catégories A et B.

La police municipale est la version moderne de celle qui a vu le jour après la Révolution et qui s'est professionnalisée avec la loi du 15 avril 1999. Nous souhaitons vous faire part des difficultés rencontrées par les policiers municipaux, qu'ils exercent dans les agglomérations ou en milieu rural. Je précise que la police municipale englobe nos collègues gardes champêtres, deuxième cadre d'emploi de sécurité de la fonction publique territoriale.

S'il y a une forte identité chez les policiers municipaux, il existe également de grandes disparités. L'identité s'est forgée au travers d'un uniforme commun, de véhicules avec des sérigraphies identiques, de cursus de formation identiques, d'un code de déontologie propre au cadre d'emploi, etc. Néanmoins, elle est mise à mal par les conséquences de la libre administration des collectivités territoriales. Il n'est pas dans mon intention de faire le procès de ce principe au Sénat, mais je relève qu'il pose des difficultés. De notre point de vue, le meilleur échelon en matière de sécurité publique est l'échelon local.

Les disparités s'expriment de différentes façons. Il faut évoquer les moyens mis à la disposition des agents pour assurer leur sécurité et celle des citoyens dont ils ont la responsabilité. La FA-FPT défend depuis bien trop longtemps le bien-fondé d'armer l'ensemble des policiers municipaux. Il ne s'agit pas là d'un caprice : il faut faire preuve de bon sens, et il dépend des maires employeurs.

Notre professionnalisation n'a pas été sans effet sur l'implication des policiers municipaux dans l'exercice des missions de sécurité publique locale. Il n'est plus possible d'exposer des agents en se donnant bonne conscience grâce à la dotation d'un simple gilet pare-balles subventionné par l'État. Il ne doit plus être possible de créer une police municipale qui ne serait pas dotée d'armes létales. Les décès en service par balles que nous avons eus dans nos rangs depuis 1999 et avant l'ont certes été dans des circonstances différentes, mais si la police municipale n'avait pas été armée à Villiers-sur-Marne, ce sont deux morts que nous aurions déplorés ce jour-là. Un était déjà de trop.

Il existe des services de police municipale importants et très structurés, mais 96 % d'entre eux comptent moins de 9 agents, et 38 % un seul agent, soit 1 316 services sur les 3 457 qui ont été comptabilisés au dernier recensement du ministère de l'intérieur. Il ne doit plus être possible de laisser exercer un agent isolé sur la voie publique sans aucune possibilité de renfort immédiat. Cet isolement pèse sur ces agents qui se voient pourtant confier des missions de sécurisation, une situation inimaginable pour les polices d'État.

On peut recenser un certain nombre de thèmes qui soulèvent des difficultés chez les policiers municipaux : les revendications sociales et les disparités de traitement entre les services, l'iniquité avec les polices d'État, l'absence de doctrine, le recrutement et la professionnalisation, la formation, l'exercice du métier, le suivi psychologique et le débriefing au sein des services, les suicides – au nombre de six ces dernières années –, les problèmes de management et les difficultés managériales, la politique du chiffre, l'image du policier et les relations avec la justice.

Nous vous proposerons des pistes de réflexion.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Disposez-vous d'études nationales sur les risques psychosociaux et les suicides ?

M. Fabien Golfier. – Nous n'avons pas de recensement officiel. Il n'existe même pas de fichier de recensement du nombre exact de policiers municipaux !

En matière de suicides, nous ne comptabilisons que ceux qui sont portés à notre connaissance ou dont la presse s'est fait l'écho. Or celle-ci ne parlera pas, par exemple, d'un policier municipal qui se suiciderait à son domicile.

M. Serge Haure, chargé de mission à la CFDT forces de sécurité publique et civile. – Les policiers sont attachés aux valeurs de la République. Pourtant, on constate un décalage entre cette réalité et la perception qu'ont nos concitoyens et les élus de la police municipale. Nous devons renverser cette perception en favorisant la proximité avec les usagers. Pour cela, les policiers doivent exercer leur activité sans avoir à se soucier de leur quotidien.

Notre fédération, deuxième organisation syndicale représentative dans la fonction publique territoriale, promeut une approche équilibrée et coordonnée, fondée sur le triptyque : prévention, sanctions, cohésion sociale.

Il est impératif de fluidifier les relations entre les forces de sécurité nationales et municipales en créant des synergies. Cette démarche partenariale doit être conduite par l'État : la politique de sécurité doit être adaptée à la spécificité des territoires.

La pacification de l'espace public est un élément important : les policiers municipaux doivent « récupérer » certains secteurs, occupés par des bandes ou des gangs. Il faut aussi casser les trafics pour retrouver une cohésion sociale.

En termes d'objectifs, les politiques partenariales doivent être développées. Le positionnement du maire et le rôle de ses policiers municipaux doivent être renforcés. Il ne faut pas déconnecter la prise de décision publique des agents chargés de la faire respecter. Aujourd'hui, les décisions tombent, et les forces de sécurité doivent les appliquer : le dialogue ne s'instaure pas.

En ce qui concerne la méthode, une stratégie opérationnelle visant à une meilleure complémentarité entre les forces de sécurité nationales et municipales doit être pilotée et évaluée par l'État. La réponse apportée aux citoyens doit être améliorée : l'appel au 17 n'est plus adapté. La création de centres opérationnels gérés par la police municipale et des représentants de l'État devrait être envisagée.

Aujourd'hui, nous ne disposons pas de mesures statistiques permettant de quantifier le fonctionnement des polices municipales. L'évaluation n'est donc pas possible, et nous ne sommes pas capables de dire qui fait quoi.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La police nationale souffre, quant à elle, d'être évaluée sur des critères trop quantitatifs et pas assez qualitatifs.

M. Serge Haure. – Pour améliorer les conditions de travail de nos collègues, il faudrait forfaitiser certains délits et confier de nouvelles attributions aux policiers municipaux en matière judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La police nationale commence à comprendre qu'une telle mesure lui permettrait d'alléger les tâches procédurales qui lui sont confiées.

M. Serge Haure. – Les syndicats ne bloquent pas la mise en œuvre de ces mesures, mais l'inertie de Beauvau n'aide pas...

La protection des personnels contre les menaces est un sujet important. Envoyer des policiers municipaux dans des secteurs connus pour être hostiles à l'autorité constitue une forme de mise en danger.

Une réforme de la procédure pénale est évoquée. Les agents spécialisés de la police technique et scientifique (ASPTS) font aujourd'hui des prélèvements, alors qu'ils ne sont pas des agents de police judiciaire. On pourrait donc inclure les policiers municipaux, comme ces derniers, si l'on repensait le système.

L'État encourage le développement des services de police municipale, mais cette évolution doit s'accompagner de la mise en place d'une structure de contrôle et d'audit de ces services. Nous pouvons potentiellement être contrôlés par l'Inspection générale de l'administration, mais elle travaille de manière globale et non ciblée, et l'Inspection générale de la police nationale, dans le cadre d'événements particuliers. Il faut aller au-delà.

Dans certaines préfectures sont déployés des bureaux chargés de coordonner les manifestations sportives ou récréatives, l'agrément et le contrôle des agents de police municipale, et la mise en œuvre du suivi de conventions de coordination avec la police et la gendarmerie nationales. Nous aimerions la généralisation de cette mesure à toutes les préfectures.

Nous souhaiterions aussi une harmonisation effective des procédures de prise en charge des interpellés par les agents de police municipale.

Enfin, il faudrait des moyens juridiques adaptés à la résolution des infractions de la vie quotidienne. Nous sommes favorables à des centres de supervision urbains communs aux trois forces de sécurité.

Une harmonisation des équipements de protection individuelle – gilet pare-balles, lame, casque, armement, etc. – doit être mise en œuvre, afin de rationaliser les coûts et d'améliorer la visibilité des effectifs déployés sur le terrain.

L'accès direct au fichier d'identification des véhicules (FIV), au système national des permis de conduire (SNPC) et au fichier des personnes recherchées doit en outre être mis en œuvre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La loi a été votée il y a deux ans. Le ministre Bernard Cazeneuve avait promis que cette mesure serait mise en œuvre pour le 31 décembre 2016.

M. Serge Haure. – Une direction du ministère de l'intérieur a ralenti la manœuvre...

M. Fabien Golfier. – Le projet est devant le Conseil d'État depuis une quinzaine de jours.

M. Serge Haure. – Nous espérons que la situation va se débloquer, car cela fait très longtemps que nous attendons. Nous avons obtenu une promesse politique, et Bernard Cazeneuve souhaitait ardemment que cette mesure soit mise en œuvre, mais les blocages sont venus d'ailleurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers municipaux devraient avoir directement accès à ces fichiers, d'autant que la traçabilité permet de s'assurer qu'il n'y aura pas d'abus.

M. Serge Haure. – Les nouvelles missions confiées aux policiers municipaux doivent se traduire en termes de rémunération, car ils exposent potentiellement leur vie. L'État fait preuve de bienveillance envers les sapeurs-pompier. On aimerait qu'il en aille de même pour nous.

L'indemnité spéciale de fonctions allouée aux policiers municipaux devrait être soumise à une surcotisation et être prise en compte dans le calcul des droits à pension. Les policiers municipaux travaillent de nuit, entre 22 heures et 5 heures du matin, ou le week-end et les jours fériés, et connaissent des horaires décalés. Ces emplois du temps atypiques ont des effets délétères sur la santé.

M. Manuel Herrero, membre de la commission consultative des polices municipales, Secrétaire général adjoint UNSA territoriaux région Auvergne-Rhône-Alpes. – Je suis chef de service d'une police municipale de 10 agents. Je suis sans poste fixe, puisque mon poste de police a entièrement brûlé il y a une semaine, après une attaque au cocktail Molotov. Le maire de la commune dans laquelle je travaille a déjà subi une attaque il y a dix-huit mois : son véhicule a été brûlé. Le policier municipal est soumis aux mêmes dangers que nos collègues gendarmes et policiers nationaux.

M. Michel Boutant, président. – Sentez-vous un sentiment de défiance vis-à-vis de votre autorité de la part de certaines franges de la population ?

M. Manuel Herrero. – Certainement. Quand la violence augmente, nous avons besoin de l'appui de la police nationale ou de la gendarmerie. Après le redécoupage territorial entre les deux forces, mon commissariat de support, à Valence, se trouve à vingt-cinq minutes de Portes-lès-Valence. En heure de pointe, il leur faut quarante minutes pour venir nous prêter assistance. Le poste de police nationale de ma ville comprend deux fonctionnaires non armés, sans véhicule, qui ne font que de la procédure.

Les polices municipales ont dû remplir des missions qui n'étaient pas les leurs il y a encore quelques années. J'ai été gendarme, et je peux vous assurer que c'est le grand écart entre les deux métiers ! En quinze ans, j'ai vu les missions des policiers municipaux rattraper à grandes enjambées celles des policiers nationaux et des gendarmes. Mais nous n'avons pas les mêmes moyens et prérogatives. Nous avons une qualification d'agent de police judiciaire adjoint (APJA), qui n'est pas adaptée à nos missions actuelles. Nous avons toujours un sentiment d'inachevé... Nous sommes soumis au bon vouloir des forces d'État, qui ne peuvent pas toujours assurer la continuité des procédures que nous lançons. D'autant que nous n'avons pas d'accès direct aux fichiers et que notre armement est très limité. Nous avons des armes à feu de poing de calibre 9 mm ou de munitions de type « .38 spécial », et rien d'autre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous avez obtenu récemment les armes de calibre 9 mm.

M. Manuel Herrero. – Tant mieux.

On verra ce qui va se passer avec les gardes champêtres, sans statut spécial, la souche mère des polices en France, qui est en train de s'éteindre : il en reste 800. Lorsque vous arrivez de la gendarmerie ou de la police nationales et que vous voyez ce qui se passe dans la fonction publique territoriale, chez les gardes champêtres ou les policiers municipaux, vous vous demandez où vous êtes.

Depuis la mise en place de la Commission consultative des polices municipales (CCPM), les choses évoluent à grands pas. La loi du 15 avril 1999 a été le point de départ de la revalorisation des prérogatives pour des policiers municipaux.

Je souligne que les procédures ne sont pas suivies d'effets. Le découpage est, selon nous, une catastrophe. Nous sommes à la fois la pierre angulaire d'une politique de sécurité menée par les maires, des travailleurs sociaux dans la rue et l'épaule sur laquelle viennent pleurer les habitants. Nos collègues policiers nationaux se sont vu attribuer d'autres missions, notamment celle d'agent de police judiciaire, et ne remplissent plus les missions de police de proximité. Le policier municipal remplace aujourd'hui le policier national dans la rue et peut même être le gendarme. Il souffre d'un mal-être au travail, car se pose aussi un problème en termes de rémunération. Après quinze ans dans la fonction publique, l'un de mes collègues aura une retraite de 460 euros.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sans entrer dans le détail, pourriez-vous nous transmettre une note sur ce point ? Les policiers municipaux peuvent effectivement être défavorisés pour ce qui concerne la retraite.

M. Manuel Herrero. – Tout à fait.

Les gendarmes bénéficient notamment d'une annuité tous les cinq ans. Pourquoi une telle démesure – j'ose le mot – avec nous ? Les policiers municipaux ne sont pas payés à la hauteur des tâches qu'ils remplissent aujourd'hui. Quelque 35 000 personnes travaillent pour la police municipale ou avec elle : 22 000 policiers municipaux environ, dont 6 500 agents de surveillance de la voie publique (ASVP), 1 200 gardes champêtres, des assistants temporaires de police municipale (ATPM), des adjoints administratifs assurent le secrétariat, sans oublier les personnels des 400 centres de supervision urbains (CSU). L'État peut-il se passer de 35 000 soldats de la République ? Je ne le sais pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette fonction comprend très peu d'agents de catégorie A et B.

M. Manuel Herrero. – En effet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La fonction publique territoriale souffre effectivement d'une sous-reconnaissance de l'encadrement.

M. Manuel Herrero. – Tout à fait.

Les catégories B existent depuis 2000 et le cadre d'emploi de directeur, contrairement à tous les autres cadres A de la fonction publique territoriale, ne comprend pas trois grades. Nous espérons que cette disparité sera très vite gommée.

M. Yves Manier, Brigadier-chef principal, membre directeur du collectif national CGT des policiers municipaux. – Nous sommes entièrement d'accord avec tout ce qui a été dit.

Concernant les matériels de protection et de sécurité, il ne faut pas perdre de vue que les policiers municipaux sont bien souvent les primo-intervenants. Il faut absolument que nous ayons les mêmes moyens de protection que nos collègues de la police nationale. Nous surveillons les établissements publics, les lieux de culte. Il est donc nécessaire que l'État prenne ces missions en considération.

Dès lors qu'un fonctionnaire territorial est en bleu, c'est un policier municipal. Tous les policiers municipaux doivent être armés. Nous avons aussi besoin d'une doctrine d'emploi. J'ai l'impression que nous sommes les parents pauvres de la sécurité intérieure :

une fois fonctionnaire territorial, une fois policier municipal. En cas de drame, nous sommes la troisième force de sécurité, mais, quand il s'agit de légiférer ou de présenter un texte réglementaire, on parle des polices municipales. Un décret doit harmoniser la sérigraphie des véhicules. Nous avons un code de déontologie. Il faut non pas des polices municipales, mais une police municipale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le Sénat a fait mentionner la police municipale pour la première fois dans le code de la sécurité intérieure. C'était une première.

M. Yves Manier. – Lorsque j'ai eu l'occasion de vous rencontrer, j'ai constaté avec plaisir que certains d'entre vous nous comprennent ! Mais ce n'est pas la majorité.

Dans ma commune d'Antibes, les policiers municipaux devaient se désarmer pendant leur service – mettre leur arme en sécurité avec un verrou de pontet, transporter séparément les munitions – pour aller s'entraîner au tir, conformément à un décret, alors qu'ils sont en tenue et circulent à bord d'une voiture sérigraphiée. Cette note éditée par le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) – une autorité plus importante que le maire et le préfet du département, d'après ce que j'ai appris ! – est aberrante. Il faut mettre fin à cette situation.

De même, quand nous allons suivre des formations au CNFPT, nous sommes en tenue, contrairement aux sapeurs-pompiers ou aux cuisiniers ! Pour la sécurité des fonctionnaires de police, il conviendrait de nous autoriser à être en civil. Si l'on tient à ce que les policiers municipaux soient en tenue, créez des écoles !

Voilà des points à améliorer. Je pense aussi au fichier. Pour soulager nos collègues de la police nationale, mettons-le très vite en place.

Enfin, il serait souhaitable que tous les fonctionnaires puissent accéder à la catégorie B et que le diplôme exigé pour le concours soit le baccalauréat.

M. Fabien Golfier. – Je précise que le décret n° 2016-1616 permet aux policiers municipaux de partir en formation de tir en tenue, armés de leur arme de service approvisionnée, les munitions destinées à l'entraînement transportées séparément. Rien ne nous interdit d'aller à un entraînement en civil. À la suite d'une demande que nous avons formulée, le ministre Cazeneuve avait débloqué cette situation aberrante, qui mettait en danger nos collègues.

Mme Samia Ghali. – Le salaire d'un policier municipal de Marseille par exemple est-il le même que celui d'un policier de Toulouse ? Existe-t-il une harmonisation des salaires ? C'est une véritable question. Même si les salaires à Paris et à Marseille sont différents, les agents de la police nationale ont le même statut. Qu'en est-il pour les policiers municipaux à statut égal, avec la même ancienneté ?

Aujourd'hui, les missions de la police municipale ont évolué. Preuve en est, tous les maires veulent armer leur police. Certaines mairies ont même créé leur police municipale. Il y a un vrai engouement pour la police municipale, qui fait le travail avant la police nationale. Celle-ci ne s'occupe plus ou quasiment plus de toutes les questions liées aux problèmes de voisinage, de stationnement, etc. Mais les policiers municipaux armés constituent des cibles, de la même manière que les policiers nationaux. Qui plus est, vos uniformes ressemblent de plus en plus à ceux des policiers nationaux, voire sont similaires.

J'aborderai la question de la vidéosurveillance. En cas de cambriolage, d'incendie de voiture, les vidéos ne sont pas systématiquement regardées. À Marseille, les agents municipaux ne les envoient pas systématiquement à la police nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela se fait sur réquisition judiciaire. C'est la loi.

Quand le système est huilé entre l'officier de police judiciaire, la police nationale, le parquet, cela se fait systématiquement. Dans ma commune, cela se fait tous les jours. L'autorité administrative municipale n'a pas le droit d'intervenir sans réquisition, ce qui est d'ailleurs très protecteur pour les libertés individuelles.

Mme Samia Ghali. – Mais ce n'est pas protecteur pour les personnes agressées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dès lors qu'elles portent plainte, c'est possible.

M. Christophe Léveillé. – Ce n'est pas systématique.

Mme Samia Ghali. – Même en cas de dépôt de plainte ; je l'ai vu. De ce fait, des Marseillais nous disent que la vidéosurveillance ne sert à rien. De quelle façon la police municipale et la police nationale peuvent-elles coopérer ? On a deux polices, mais celles-ci se parlent parfois peu, voire pas du tout.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué à plusieurs reprises le besoin de tendre vers une harmonisation des pratiques et une démarche globalisée, pour ne pas dépendre systématiquement du préfet.

Élue d'Indre-et-Loire, permettez-moi d'évoquer les territoires ruraux. La police municipale conventionne avec les villes principales, mais, avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe, les périmètres de nos EPCI ont évolué. Aujourd'hui, les policiers municipaux se retrouvent en très grandes difficultés, car ils sont confrontés à des réalités auxquelles ils n'étaient pas du tout préparés.

Avant de prendre d'autres dispositions, ne pensez-vous pas qu'il faudrait renforcer la formation et développer les liens avec la police nationale ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous dire si la formation dispensée par le CNFPT vous convient ou si elle est perfectible ? Ou opteriez-vous plutôt pour une formation assurée par les services du ministère de l'intérieur ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Pour avoir travaillé de nombreuses années avec la gendarmerie et la police nationales, je comprends fort bien le souhait de partir à certaines réunions en civil, pour votre sécurité et pour celle de ceux qui vous accompagnent.

La commune de Villeurbanne n'a pas été très enthousiaste à l'idée de créer une police municipale. Nous l'avons fait en raison des carences de la police nationale et fortement encouragés par l'État. Je le reconnais, la police municipale est véritablement une police de proximité et elle sera vraisemblablement demain une police du quotidien.

Vos missions ont fortement évolué. Lorsque nous nous sommes interrogés en tant qu'élus sur la question de vous armer, il était évident qu'il fallait faire en sorte que vous ne vous retrouviez pas mis en danger.

La façon dont une commune vous recrute est-elle toujours adaptée ? Ne faut-il pas revoir la formation initiale ? De mon point de vue, elle est inexistante.

M. Patrick Lefèvre, Secrétaire national Police municipale FO. – Concernant les salaires, comme pour tous les fonctionnaires territoriaux, le traitement indiciaire de base est identique pour tous les fonctionnaires municipaux et s'y ajoutent des primes et diverses indemnités, qui sont à la discrétion du maire, ce que nous déplorons vivement.

Mme Samia Ghali. – Ce n'est pas normal.

M. Patrick Lefèvre. – Les textes n'imposent pas aux maires d'attribuer une prime de fonction, ni même le pourcentage de celle-ci, qui peut varier de 0 à 20 %. Imaginez la différence de salaire, d'autant que le coefficient de l'indemnité d'administration et de technicité, elle aussi fixée par le maire, va de 0 à 8 %, soit quasiment une différence de traitement de 30 %. D'autres petites indemnités peuvent encore s'ajouter. Les disparités peuvent donc être énormes.

L'uniforme est réglementé. Nous avons tout fait pour avoir un uniforme distinct de celui de la police nationale. Voilà quelques années, nous avons adopté la casquette à visière ; un an après, la police nationale en a fait de même. Ce fut la même chose pour le pull. Pour le citoyen, peu importe qu'il s'agisse d'un policier national, municipal ou d'un gendarme, il veut qu'un agent vienne à son secours. Mais, je ne vous le cache pas, il peut y avoir confusion dans l'esprit du public. Et que dire si les agents de surveillance de la voie publique ont aussi un uniforme similaire, au grand dam d'ailleurs des organisations syndicales ? Nous sommes pour une réelle différenciation des uniformes de manière à ne pas confondre les polices et ne pas mettre les collègues en danger. Mais – je pèse mes mots –, je crois que de nombreux maires entretiennent la confusion parce que c'est pratique d'avoir du bleu dans le décor, comme on dit, voire de demander à ces agents d'assurer des missions relevant des policiers municipaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – M. Vaillant avait voulu habiller les policiers en vert. Mais tous les syndicats ont été vent debout, car le bleu est la couleur de l'autorité. On ne peut pas vouloir à la fois incarner l'autorité et avoir un uniforme distinct.

M. Patrick Lefèvre. – Les uniformes sont réglementés par décret ; il ne devrait donc pas y avoir de problème sur ce point.

M. Christophe Léveillé. – Il en est de même pour la sérigraphie des véhicules.

M. Patrick Lefèvre. – En effet. Cela vaut aussi pour les cartes de fonction.

Concernant la vidéosurveillance, je ne ferai que confirmer les propos de M. Grosdidier : la transmission des images vidéo ne peut être faite que sur réquisition. Un maire qui voudrait apporter son aide dans une enquête se mettrait en infraction avec la loi s'il transmettait lui-même d'autorité les images vidéo à l'officier de police judiciaire. Il revient à ce dernier de demander l'extraction et la transmission de la vidéo. Comme l'a rappelé M. Grosdidier, c'est aussi une garantie pour les libertés individuelles.

La formation au CNFPT est assurée en grande partie par des policiers municipaux. J'ai participé à l'élaboration du référentiel de formation. Il y a une trentaine d'années, de nombreux formateurs étaient des policiers et des gendarmes parce que nous n'avions pas la culture nécessaire pour faire les formations. Mais aujourd'hui nombre de policiers municipaux transmettent leur savoir aux stagiaires. Siégeant au Conseil national d'orientation du CNFPT, je peux vous dire que cinq points de formation en France regrouperont la formation de tous les policiers municipaux par région. On va tendre vers un système comparable à celui des écoles, même s'il ne s'agira pas d'écoles de police municipale.

Si le lieu de formation est sécurisé et que les mesures d'hygiène élémentaires sont respectées, avec des vestiaires, je ne suis personnellement pas opposé au fait que les stagiaires suivent leur formation en uniforme, au contraire. Le formateur peut réellement voir la réaction du stagiaire si celui-ci se met vraiment dans la peau du policier en uniforme. Le psychologue, qui assiste régulièrement aux séances de formation, peut ainsi détecter un comportement inadapté. L'autorité s'acquiert aussi avec l'uniforme.

J'ajoute que Force ouvrière ne veut absolument pas remplacer la formation du CNFPT par une formation délivrée par la police nationale.

M. Fabien Golfier. – Je regrette que nous n'ayons pas le temps de développer toutes les problématiques soulevées, qui ne relèvent pas de revendications purement syndicales. Mais nous vous transmettrons des notes par écrit.

Je reviendrai sur les différences de salaire. D'une collectivité à une autre, le traitement des agents est effectivement différent. Sans vouloir être cynique, à grade égal, on n'enlève pas la vie pour le même prix à Villiers-sur-Marne, à Montrouge ou à Cavalaire-sur-Mer. On ne peut nier cette réalité. Le policier municipal prend tous les jours des risques, mais pas pour le même prix.

Concernant la vidéosurveillance, en parallèle avec l'extraction des enregistrements, des conventions de déport ont été passées : l'image est diffusée en direct sur les postes de la police nationale ou de la gendarmerie, avec un traitement par les deux services. Un mouvement de coopération est en train de se mettre en place entre les différentes forces de police en présence.

Les formations ont considérablement évolué dans le temps et sont parfaitement adaptées à la police municipale. La police nationale n'est pas capable d'assurer ces formations parce qu'elle travaille dans une autre sphère. Pour ce qui nous concerne, nous sommes vraiment en relation avec le territoire. Toutes nos missions sont dictées par ce territoire. Il importe de conserver cette culture territoriale. Quand je vois l'état des structures de formation de la police nationale et les difficultés qu'ils ont à avoir des plateaux techniques spécifiques, je ne suis pas certain qu'ils pourront nous être d'un grand soutien.

Enfin, le bleu représente l'autorité publique, et nous sommes dépositaires de l'autorité publique. C'est ainsi que doivent nous voir nos concitoyens.

M. Hervé Jacq, Brigadier-Chef principal sur la commune de La Ferté-Alais. – La CFDT a une vision globale concernant la sécurité. La formation du CNFPT est de qualité, pour toutes les raisons exposées.

Toutefois, il convient de procéder à une mutualisation des moyens pour que les agents de la gendarmerie, de la police nationale et de la police municipale apprennent à travailler ensemble. Les économies ainsi réalisées pourraient être consacrées à d'autres fins. Nous sommes favorables à la création d'académies de sécurité publique, comme cela existe en Espagne.

Il pourrait être intéressant que vous receviez M. Deluga, président du CNFPT, pour qu'il vous explique plus précisément le contenu de notre formation.

M. Pascal Ratel. – Je suis policier municipal depuis 1985 ; j'ai vu l'évolution. À mon arrivée, une milice avait été créée dans ma commune tant les problèmes étaient nombreux. Cette commune de 5 000 habitants est en zone de sécurité prioritaire, avec sept agents et 96 caméras de vidéoprotection, dont 72 sur la voie publique.

Ce ne sont pas les missions qui ont changé, les pouvoirs de police du maire n'ayant pas été modifiés depuis des années, mais la police municipale reprend l'activité qu'elle n'aurait dû d'ailleurs jamais quitter. De plus en plus, les maires prennent leurs responsabilités et nous sommes complémentaires dans la lutte contre la délinquance.

Je suis intervenant au CNFPT dans divers domaines, notamment la police rurale et l'environnement. Deux petites communes rurales, l'une de 300 habitants et l'autre de quelque 250 habitants, se sont adjointes à la commune. Ce fut un choc pour les agents de devoir traiter d'autres problématiques : régler des problèmes sur des chemins ruraux, des problèmes de voisinage.

La formation peut toujours être améliorée. Il conviendrait peut-être de revoir le référentiel au regard des nouvelles missions assignées. La police du littoral figure dans le socle de formation, alors que tous les policiers municipaux n'exercent pas en bord de mer.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a des plans d'eau intérieurs.

M. Pascal Ratel. – Il pourrait être intéressant de prévoir un socle commun avec la police nationale ou la gendarmerie nationale pour avoir des réflexes communs concernant les interventions sur la voie publique.

D'ailleurs, nous devons faire des stages d'observation chez nos partenaires, la police ou la gendarmerie nationales. Nous sommes immergés dans leurs services pendant une semaine, et il sera souhaitable qu'ils viennent aussi dans nos services.

M. Michel Boutant, président. – Vous êtes bien admis ?

M. Pascal Ratel. – Oui, cela se passe très bien en général.

M. Michel Boutant, président. – Ces stages se font sur tout le territoire ?

M. Pascal Ratel. – Je n'ai pas d'informations à ce sujet.

M. Patrick Lefèvre. – C'est obligatoire.

M. Manuel Herrero. – C'est un stage de formation de quatre semaines.

M. Dominique de Legge. – Je vous prie de m’excuser, car je vais devoir partir, mais je lirai votre réponse dans le compte rendu de nos travaux.

Pouvez-vous nous préciser quelles sont vos missions nouvelles ? S’agit-il de missions concertées, prévisibles, ou sont-elles nouvelles par défaut, en raison des carences des moyens de la police ou de la gendarmerie nationales ?

Les annonces quant à la police du quotidien vont-elles changer beaucoup de choses pour vous ?

M. Serge Haure. – Permettez-moi de répondre à Mme Raimond-Pavero.

Dans les grandes villes, les services de police municipale sont très structurés. On n’y travaille pas de la même façon que dans les territoires ruraux où les problématiques sont différentes.

En termes d’efficacité et de sécurité pour les agents, le fait d’avoir un ou deux policiers municipaux dans une commune peut poser problème. Par le biais des EPCI, les communes ont la possibilité de mutualiser un certain nombre de moyens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Une mutualisation par convention.

M. Serge Haure. – Il est possible de mettre à disposition des effectifs. Aujourd’hui, tout le monde parle d’économies. Dans ce cas, il faut rationaliser – c’est un syndicaliste qui vous parle ; ce n’est pas tous les jours que vous entendrez de tels propos ! Ne serait-il pas plus judicieux de rationaliser les effectifs quand la commune appartient à une communauté de communes ou d’agglomération ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela se fait souvent à l’échelle plus réduite de quelques communes ; la mutualisation est alors beaucoup plus efficiente.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – En l’espèce, je parlais de 6 policiers municipaux pour 22 000 habitants dans l’EPCI. Ils sont donc confrontés à de véritables difficultés sur le terrain.

M. Serge Haure. – Quelle est la dimension du territoire ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – La communauté de communes comprend 20 communes, car le canton a été dernièrement découpé administrativement. Ces policiers se retrouvent face à des problématiques qu’ils n’ont jamais eu à gérer. L’EPCI vient de conventionner avec plusieurs communes.

M. Serge Haure. – Dans les grandes villes, une brigade comprend 6 agents environ. Sans porter de jugement de valeur, les effectifs de votre police municipale sont sous-dimensionnés.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Tout est une question de moyens.

M. Serge Haure. – Tout cela doit se faire en lien avec l’État, notamment les brigades de gendarmerie dans votre secteur.

Monsieur Devinaz, concernant le recrutement des policiers municipaux, vous interrogez-vous sur la qualité du recrutement ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Au regard de l'évolution de vos missions, le recrutement est-il toujours adapté ? J'ai recruté des policiers municipaux en 1995, mais ceux-ci ne remplissent plus du tout les mêmes missions.

M. Serge Haure. – La formation a aussi évolué, mais on peut toujours l'améliorer. Comme l'a souligné l'un de mes collègues, le tronc commun avec la police nationale est une bonne idée. Je le redis, il faut rationaliser la formation. La formation dispensée par le CNFPT est plus riche que celle qui est donnée par l'État. Nos collègues d'Alternative ont dû vous dire la difficulté qu'ils rencontrent pour exécuter leurs trois tirs annuels, ce qui n'est pas le cas de la police municipale.

Les policiers municipaux armés sont formés très régulièrement, une ou deux fois par mois. En matière d'armement et dans d'autres domaines, la qualité de notre formation est relativement importante ; c'est un directeur d'une école de police nationale située dans le Gard qui le dit – je parle là sous serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous retenons que vous souhaitez le maintien de la formation du CNFPT et d'un socle commun avec la formation des policiers nationaux, tout en améliorant l'interopérabilité des services et l'ouverture aux changements.

M. Serge Haure. – L'audition de M. Deluga vous serait sans doute utile sur ces aspects.

La police de sécurité au quotidien (PSQ) est en construction. Une police de proximité s'exerce déjà, partout où il existe une police municipale. Pour que la PSQ fonctionne, il faut une étroite collaboration entre l'État et les collectivités territoriales. Tout le monde l'a bien compris, y compris l'État.

M. Fabien Golfier. – Les missions ont évolué, la formation aussi, mais le mode de recrutement a été biaisé par les détachements. Ceux-ci ont fait rentrer dans la police municipale des personnes de très grande qualité, mais aussi des personnes qui n'avaient pas le niveau. Or on ne peut défendre la professionnalisation des polices municipales – le ministre, lors des assises de la sécurité privée, a vanté le modèle – sans veiller à l'homogénéité des niveaux de recrutement. Il s'agit non pas de remettre en cause le droit au détachement, mais d'assurer la compétence des agents qui seront sur le terrain au cours des trente prochaines années.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le transfert des ADS dans la police municipale a parfois, en effet, été jugé trop facile et contradictoire avec l'armement et la montée en compétences des policiers municipaux.

M. Pascal Ratel. – Le problème réside certes dans le manque de moyens, mais aussi dans le manque de volonté politique. Il faut dire aux maires qu'ils sont responsables de la tranquillité et de la sécurité publiques dans leur commune. Il n'est pas normal qu'il y ait, selon les communes, 6 agents pour 22 000 habitants ou, comme dans la mienne, 7 agents pour 5 600 habitants.

M. Michel Boutant, président. – Nous vous remercions de votre participation.

La réunion est close à 17 h 50.

Mardi 20 février 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 18 h 10.

Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition aujourd'hui de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Monsieur le ministre d'État, notre commission d'enquête, qui a débuté ses travaux il y a environ un mois, entend mettre en lumière et analyser les difficultés actuellement rencontrées par les membres des forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leur mission.

En effet, les attaques terroristes depuis quelques années ont certes suscité en réaction un élan de solidarité et de confiance de la population en direction des policiers, des gendarmes et de l'opération Sentinelle. Toutefois, parallèlement, des événements comme le double meurtre du 13 juin 2016 à Magnanville ou encore les guets-apens dont les policiers ont été victimes à plusieurs reprises ont contribué à la cristallisation d'un mouvement de colère inédit. Celui-ci a même, en ce qui concerne les policiers, largement débordé les canaux syndicaux traditionnels.

Outre ces événements récents, il existe des facteurs de mal-être, plus anciens, mais toujours actuels, relatifs à la diminution des effectifs, aux relations avec la population, à la formation, aux conditions de travail, à la politique du chiffre ou encore aux relations avec la justice.

Nous souhaiterions ainsi que vous puissiez nous faire part de votre analyse de cette situation et nous expliquer les mesures que vous avez prises ou que vous envisagez de prendre afin d'améliorer la situation dans ces divers domaines.

Peut-être pourrez-vous nous préciser également si, pour vous, les difficultés que rencontrent les forces de sécurité intérieure sont de nature conjoncturelle ou, au contraire, si elles vous semblent profondes, lourdes et graves, et nous dire quelles mesures vous envisagez prendre, s'il s'agit de mesures de fond, quitte à bouleverser l'organisation actuelle des forces de sécurité, ou, au contraire, si vous pensez à des mesures à court terme pour donner des signaux aux forces de sécurité.

Cette audition est ouverte à la presse, elle sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. 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.

Monsieur le ministre d'État, 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. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Monsieur le ministre d'État, les hommes et les femmes placés sous votre direction, sous votre commandement, sont en souffrance. Ils l'ont exprimée de diverses façons : des manifestations hors champ syndical, des suicides en nombre plus élevé que par rapport à la moyenne nationale. Cela nous a conduits à décider la création de cette commission d'enquête et les auditions auxquelles nous avons déjà procédé nous confirment ce malaise aux causes multifactorielles, mais une cause n'efface pas, n'élude pas les autres. Au contraire, il convient pour nous d'analyser chacune d'entre elles, de leur donner leur juste proportion. Cela nous amènera à faire un certain nombre de préconisations.

D'ores et déjà, nous aimerions savoir quelle est votre perception de ce malaise, de ses causes, et connaître les solutions que vous avez déjà pu apporter ou que vous allez apporter à l'avenir à chacun des problèmes identifiés.

On se rend bien compte que le malaise est profond : policiers et gendarmes sont en quête à la fois de sens et de reconnaissance.

En quête de sens : ils s'interrogent parfois sur l'utilité même de leur action et les risques accrus qu'ils prennent souvent aujourd'hui quand ils ont le sentiment d'une réponse pénale insuffisante ou, à tout le moins, inadaptée.

En quête de reconnaissance : ils se sentent parfois insuffisamment soutenus par leur hiérarchie. Cela vaut, ils nous l'ont dit, plus pour les policiers que pour les gendarmes. Il semblerait qu'il y ait chez les gendarmes, un esprit de corps, alors que certains dénoncent dans la police aujourd'hui plus un esprit de caste, de séparation entre les corps par des cadres formés davantage comme des gestionnaires que comme des meneurs d'hommes.

Ils sont en quête de reconnaissance aussi par les politiques que nous sommes tous – et pas seulement vous, monsieur le ministre d'État –, par les médias, qui ont parfois propension, selon eux, à les incriminer assez injustement, alors même que la vérité n'est pas établie par la justice, alors qu'ils devraient travailler en symbiose. À cet égard, on a perçu de part et d'autre un divorce très profond, une césure culturelle entre ces deux mondes qui ne peuvent rien produire s'ils n'agissent pas en symbiose.

Monsieur le ministre d'État, pourriez-vous nous préciser, après l'annonce de la création de 10 000 postes dans les forces de l'ordre – trois quarts pour la police et un quart pour la gendarmerie, ce qu'elle vit mal parce que jusqu'à présent, c'était plutôt du 40/60 –, combien seront affectés par les nouveaux cycles de travail, notamment par la vacation dite « forte » ? Combien seront finalement « annihilés » par la mise en œuvre des normes européennes en matière de temps de travail ou surtout de temps de repos ? Quel sera le chiffre des créations nettes en équivalents temps plein en tenant compte de ces facteurs ?

Deuxième question : toutes les personnes auditionnées s'accordent sur les conséquences néfastes de la gestion des effectifs sur la plaque parisienne. Le problème, on le connaît, mais les solutions sont loin d'être évidentes. Aujourd'hui, la région d'Île-de-France concentre le plus grand nombre de zones difficiles, avec les policiers les plus jeunes ou des encadrants eux-mêmes très jeunes. C'est en plus la région qui connaît le plus fort déficit d'effectifs si l'on compare les effectifs théoriques et les effectifs réels. Il y a donc de fortes chances que les nouvelles promotions qui sortiront des écoles dans les années qui viennent

soient affectées prioritairement là, ce qui n'aura pas forcément tendance à rééquilibrer la pyramide des âges. Est-ce que vous envisagez un système de fidélisation, voire même des systèmes d'incitation pour que les anciens reviennent en Île-de-France, pour essayer de contrecarrer ce phénomène ?

À propos des jeunes affectés en Île-de-France, beaucoup – dans la police, pas dans la gendarmerie – nous ont fait part de leurs difficultés à se loger. Comment sont-ils accompagnés ? Je sais qu'il existe un accompagnement, mais les moyens sont insuffisants selon tous ceux qui nous ont rapporté leur expérience personnelle très difficile. Lorsque huit policiers sont en colocation dans un même logement, c'est un vrai problème, notamment pour les plus jeunes vivant en Île-de-France.

Ensuite, puisque nous sommes partis de la vague de suicides chez les policiers et gendarmes, nous avons noté les efforts qui ont déjà été faits en matière de prévention des risques psychosociaux. Cependant, les moyens humains et matériels du service de soutien psychologique opérationnel sont-ils, selon vous suffisants ou prévoyez-vous de les augmenter à court terme, même si l'on espère qu'à long terme ce sont des réponses beaucoup plus structurelles à ce malaise qui seront apportées ?

S'agissant de la question de la formation et du management. On parlait autrefois de meneurs d'hommes, aujourd'hui de gestionnaires ; d'un côté d'esprit de corps, de l'autre, parfois, d'esprit de caste. Ce phénomène a aussi été certainement accentué par l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP), qui a fixé à la police nationale des objectifs strictement quantitatifs et pas qualitatifs. Envisagez-vous de réformer celle-ci ? Comment comptez-vous privilégier, dans le cadre de l'évaluation des services, des critères plus qualitatifs que quantitatifs ?

Cette politique du chiffre avait suivi une politique de proximité, sur laquelle vous ne revenez pas, et qui consistait parfois à demander aux policiers de faire autre chose que leur métier. A la lumière des expériences des deux dernières décennies, quels correctifs comptez-vous apporter ?

En outre, nous sommes très inquiets de l'état du parc automobile et plus encore du parc immobilier. Alors, certes, on fera un peu mieux en 2018 qu'en 2017 ou les années précédentes, mais la réponse qui consiste à dire que l'on fait mieux que les années précédentes nous paraît insuffisante, compte tenu de l'ampleur du problème aujourd'hui. Avez-vous pu évaluer, de façon exhaustive, les manques à la fois dans le parc immobilier, le parc automobile et le reste des équipements ? À combien estimez-vous le montant nécessaire des crédits pour que le parc immobilier retrouve une situation satisfaisante ? S'agissant du parc automobile, à combien estimez-vous l'âge ou le kilométrage au-delà duquel une voiture ne devrait plus pouvoir rouler ? Quels devraient être l'âge et le kilométrage moyens des véhicules ? Au rythme de 2018, combien faudra-t-il d'années pour en revenir à une situation normale ? Ne pensez-vous pas nécessaire une loi de programmation pour donner à nos forces de l'ordre une réponse solide sur plusieurs années ?

Enfin, il y a la question des tâches indues, qui sont dénoncées. À combien sont-elles évaluées ? Comment pensez-vous pouvoir en libérer policiers et gendarmes, sachant que le nombre d'emplois administratifs créés à cette fin ne suffira probablement pas ? On dit communément que les policiers et gendarmes passent les deux tiers de leur temps en tâches procédurales et un tiers seulement en opérationnel. Comment comptez-vous les soulager ? Par l'emploi de personnels administratifs dans les forces de police et de gendarmerie ? Par un

allègement de la procédure pénale ? Un projet de loi est en préparation, mais, entre les propositions initiales évoquées dans le cadre des chantiers de la justice et celles qui sont retenues par la Chancellerie, quelle part de temps pourra être libérée ? S'agira-t-il de mesures complètes ou à la marge ? Combien d'équivalents temps plein de policiers seront ainsi dégagés sur le terrain pour la police de sécurité du quotidien (PSQ) ou la police secours ?

De la même façon, irez-vous plus loin dans les pistes pour déléguer des tâches indues aux policiers municipaux ? Par exemple, alors que nous avons légiféré sur ce sujet il y a deux ans, on n'avance pas sur une chose, pourtant simple, qu'est l'accès des policiers municipaux au fichier des plaques minéralogiques ou des permis de conduire. M. Cazeneuve nous l'avait promis pour le 31 décembre 2016, mais ce n'est toujours pas possible en 2018, alors que la loi le permet depuis 2016. Chaque fois, il faut passer par l'intermédiaire d'un agent de la police nationale ou d'un gendarme pour y avoir accès.

Se pose aussi le problème de l'insuffisante qualification judiciaire des policiers municipaux, qui ne peuvent même pas boucler une procédure de contravention à la réglementation municipale du code de la route sans que le policier national soit obligé d'auditionner avant transmission au parquet, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une amende forfaitaire. On pourrait lister ces charges indues qui, aujourd'hui, pèsent sur la police nationale au détriment de la police municipale.

Qu'en est-il aussi de l'administration pénitentiaire ? Celle-ci a-t-elle les moyens aujourd'hui d'assurer les transfèrements ou quand les aura-t-elle et à quelles conditions ? De même, on sait, pour les fréquenter, que beaucoup d'unités de police nationale qui ont une maison d'arrêt dans leur ressort sont très souvent mobilisées par un certain nombre d'événements que l'administration pénitentiaire devrait pouvoir gérer.

L'État a recours depuis un certain nombre d'années à la sécurité privée, par exemple, pour garder les ministères non régaliens. Existe-t-il encore des possibilités pour alléger les tâches de la police nationale et de la gendarmerie ?

Enfin, nous terminerons par la question judiciaire – j'ai abordé la question de la procédure pénale –, ce sentiment d'incompréhension qu'ont policiers et gendarmes vis-à-vis des magistrats, dans les rapports interpersonnels parfois, mais surtout du fait des réponses pénales qui leur paraissent inadaptées, ce qui contribue à saper le moral de vos troupes.

Quelles mesures compenseront l'abandon, de fait ou juridique, de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ? Les personnels avaient quelque espoir, mais, en entendant les syndicats, il est apparu que cet accord était resté lettre morte.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Tout d'abord, je veux vous dire que c'est un plaisir pour moi d'être entendu par votre commission d'enquête. C'est une excellente chose que le Sénat ait décidé d'auditer l'ensemble des forces de police, de gendarmerie, de manière à savoir où on en était du point de vue des forces de sécurité en France.

Je l'ai dit à l'occasion de l'examen de quelques textes de loi : je suis de ceux qui pensent que la sécurité est la première des libertés et donc, quand il n'y a pas de sécurité quelque part, il n'y a pas de liberté.

Pour avoir exercé d'anciennes fonctions, je sais que ce dont nos concitoyens parlent en général à celui que l'on considère, peut-être à tort, comme responsable de la sécurité, à savoir le maire, ce sont les problèmes de chômage, de sécurité, de logement.

Je vais essayer de vous répondre le plus largement possible.

Vous avez souhaité tout d'abord avoir une brève analyse de l'état des forces de sécurité intérieure.

Au travers des rencontres que j'ai pu avoir à la fois sur le terrain, des discussions avec l'ensemble des directions, que ce soit celles de la police ou de la gendarmerie, en l'espace de huit mois, j'ai pu, comme vous, percevoir le malaise qui existait dans nos forces de sécurité.

Ce malaise a des origines tout à fait diverses. La première origine, c'est la baisse des effectifs qui est intervenue dans la période 2007-2012. Je ne porte aucun jugement de valeur parce que nous subissions une crise économique profonde, mais force est de constater qu'entre 2007 et 2012, 12 500 postes ont disparu parmi les forces de sécurité, police et gendarmerie réunies.

Au moment même où nous venions de supprimer ces postes est arrivée la période des attentats. Il y a eu une espèce d'effet ciseau entre la nécessité d'assurer la sécurité au quotidien et, en même temps, la lutte contre le terrorisme, qui nécessitait forcément un engagement autre de nos forces de sécurité.

Le résultat, vous l'avez décrit : nos policiers ont dû enchaîner des heures supplémentaires, avec un stress opérationnel accru et des difficultés effectivement extrêmement fortes à pouvoir concilier à la fois vie professionnelle et vie personnelle.

Lorsqu'on analyse – j'en parlerai plus longuement tout à l'heure – le problème des suicides au cours de cette année ou des dernières années, on s'aperçoit que c'est le cumul du stress professionnel et de difficultés personnelles liées éventuellement à l'éloignement du domicile qui crée des situations de tension et, finalement, des situations de désespoir.

Je parlais de la diminution des effectifs qui est intervenue entre 2007 et 2012. À partir de 2012, on a assisté à la reprise d'un certain nombre de postes puisque, sous le précédent gouvernement, entre 2012 et 2017, ont été créés 8 800 postes. Ces postes ont été plutôt concentrés sur des services spécialisés parce que des problèmes nouveaux étaient nés : renseignement, police aux frontières, CRS pour le maintien de l'ordre. De ce fait, nous avons pris du retard dans la police de sécurité quotidienne, celle que nos concitoyens voient dans la rue.

En outre, il y a toujours une période de décalage entre le moment où la décision de créer des postes est prise et ses effets puisqu'il faut le temps que les promotions sortent des écoles. Pour pallier ces difficultés, on a réduit la durée de la scolarité de 11 mois à 6 mois dans les dernières années. Cela peut expliquer aussi les problèmes d'adaptation : quand on fait 6 mois de scolarité, la formation est moins importante que celle que pouvaient recevoir les générations précédentes.

En 2017, on a enregistré un pic de sortie de scolarité de 4 800 personnes, contre 400 en 2012, ce qui donne une idée du point de chute où l'on était tombé. L'effet déceptif a été d'autant plus important qu'on avait annoncé un certain nombre de postes, mais il

fallait évidemment que les élèves sortent de l'école. Sur le terrain, on ne l'a pas tout de suite ressenti et les forces de sécurité, police ou gendarmerie, ont constaté qu'ils n'étaient pas plus nombreux.

Dans le même temps, les problèmes rencontrés par les forces de sécurité se sont accrus. Vous avez cité l'attentat survenu contre les policiers Jessica Schneider et Jean-Baptiste Salvaing, alors même qu'ils n'étaient pas en service, tués l'un devant leur domicile, l'autre à l'intérieur, dans des conditions particulièrement terribles, puisque leur enfant se trouvait à l'étage quand sa mère a été tuée. On comprend qu'il y ait eu ce sentiment de malaise des policiers.

Quelque temps après est survenu l'attentat de Viry-Châtillon, avec l'incendie du véhicule. À ma prise de fonctions, je suis allé voir à l'hôpital l'un des policiers, celui qui avait été le plus gravement atteint. Un an après cet événement, il était encore en opération, parce que son visage avait été totalement brûlé. On comprend donc que les policiers aient exprimé un sentiment de révolte, qui a eu les conséquences que vous connaissez.

Que sommes-nous en train d'essayer de faire ? D'abord, à nouveau, d'augmenter les effectifs, puisque le Président de la République, dans son programme, a souhaité pouvoir embaucher 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires au cours du quinquennat, dont 2 000 cette année, avec la répartition que vous avez indiquée. Nous avons toujours ce même effet report, mais moins important que par le passé, puisque nous bénéficions des sorties d'école de 2017.

J'ai demandé quels effectifs de police supplémentaires seraient sur le terrain en 2018 par rapport à 2017 : très exactement 200 gardiens de la paix supplémentaires. Nous embauchons, en outre, 500 agents administratifs cette année pour remettre autant de policiers sur le terrain, ainsi que 215 adjoints de sécurité. Au total, la police nationale devrait compter 1 200 agents supplémentaires dès l'année 2018, ce qui nous permet de mener la police de sécurité du quotidien.

Deuxième origine du malaise des policiers : la vétusté à la fois de l'équipement immobilier et de l'équipement matériel. Pourquoi cette vétusté de l'équipement immobilier, à la fois des casernes de gendarmerie, mais également des commissariats de police, perdure-t-elle ? Tout simplement parce que, dans les dernières années, on a mis l'accent sur l'embauche de policiers supplémentaires au détriment de l'investissement dans l'immobilier. Aujourd'hui, nous avons repris l'investissement dans l'immobilier de manière à répondre aux réels besoins d'aujourd'hui.

Pour cela, nous avons dessiné un profil d'augmentation forte des budgets. Pour l'année 2018, les moyens des forces de sécurité intérieure s'établissent à 12,8 milliards d'euros, police et gendarmerie réunies. Vous connaissez la mécanique des gels budgétaires : j'ai donc comptabilisé non pas ce qui est annoncé, mais ce qui sera exécuté concrètement cette année.

En mettant à part les crédits mis en réserve, les crédits devraient évoluer de la manière suivante : pour la police nationale, après application du gel budgétaire, l'évolution devrait être de 2,9 % par rapport à 2017, soit plus de 109 millions d'euros. Hors masse salariale, les crédits de fonctionnement et d'investissement devraient augmenter de plus de 6,7 % à 72 millions d'euros. Si l'on compare à l'année 2015, la hausse est de 713 millions

d'euros, dont 256 millions d'euros pour les budgets de fonctionnement et pour les budgets d'investissement, soit une augmentation de 28,6 %. La pente est donc relativement rapide.

Pour la gendarmerie nationale, la hausse est de 2,1 % par rapport à 2017, soit 110 millions d'euros, dont 76 millions d'euros au titre du budget de fonctionnement et d'investissement, soit une hausse de 6,1 %. Là encore, par rapport à 2015, la hausse est de 9,4 % (452 millions d'euros, dont 194 millions d'euros de budget de fonctionnement et d'investissement, soit 17,4 % de plus).

Nous avons prévu des crédits qui seront pérennisés sur toute la durée du quinquennat.

C'est sur ce scénario que nous avons lancé la police de sécurité du quotidien. Parce que nous ne voulions pas définir une nouvelle doctrine à partir du sommet simplement en consultant les directions de la police nationale et de la gendarmerie, nous avons lancé une grande consultation, qui a recueilli 72 000 réponses. Celles-ci nous permettent de voir ce que sont les préoccupations de la base. Les problématiques que vous avez évoquées, et auxquelles je vais essayer de répondre, ont bien évidemment surgi dans les réponses qui nous ont été faites.

En même temps, les préfets ont organisé 500 réunions comprenant à la fois des élus, des acteurs de la sécurité, qu'ils soient membres des polices municipales, membres des entreprises privées de sécurité, qui sont présentes maintenant dans un certain nombre de manifestations en renfort des forces de sécurité nationale. Nous avons reçu une cinquantaine de contributions d'une trentaine de pages chacune, nous donnant une matière extrêmement riche. Nous avons été obligés de recourir à un institut de sondage pour prioriser les réponses reçues.

Ce qui explique notamment le malaise des forces de sécurité, c'est d'abord le sentiment que l'uniforme n'est plus respecté dans notre société, qu'une partie des policiers et des gendarmes est utilisée pour ce qu'ils appellent les « tâches indues » et les difficultés de la procédure pénale. Les policiers et gendarmes nous disent que, pour une heure d'enquête ou de présence sur le terrain, ils ont sept heures de procédure derrière, et qu'ils ne se sont pas engagés dans la police pour cela. D'où une certaine déception.

Au travers de la police de sécurité du quotidien, nous voulons agir sur l'ensemble de ces points.

D'abord, la PSQ doit être davantage respectée. L'État doit soutenir ses forces de l'ordre dans les épreuves qu'elles peuvent connaître. Cela passe d'abord par la réforme de la procédure pénale, sur laquelle nous travaillons avec la garde des sceaux. Il n'y a plus d'antagonisme entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, et vous verrez les fruits de ce travail prochainement puisque cette réforme devrait être soumise au Parlement en juin.

Outre la réforme de la procédure pénale, il faut veiller à l'effectivité des peines. Ce que disent les policiers, mais aussi nos concitoyens, c'est qu'il arrive qu'on revoie dans la rue une personne peu de temps après son arrestation. Pour les policiers, c'est encore plus grave parce que quand vous êtes victime d'un attentat et que la peine n'est pas totalement appliquée, vous doutez de l'utilité de votre travail et de la façon dont la société le prend en compte.

Une police respectée, c'est aussi une police bien dotée. Nous avons annoncé il y a un mois environ un grand plan de rénovation des bâtiments à hauteur de 196 millions d'euros par an pour la police nationale et de 101 millions d'euros cette année et 105 millions d'euros à partir de l'année prochaine pour la gendarmerie. Ces dotations permettront la réalisation de 78 opérations nouvelles.

Compte tenu de la vétusté d'un certain nombre de bâtiments, j'ai souhaité qu'un effort particulier soit fait en faveur non pas d'opérations nouvelles, mais de la maintenance lourde (50 millions d'euros à l'horizon de 2020). En 2005, point le plus bas, nous étions à 14,7 millions d'euros.

Nous avons décidé de décentraliser au niveau des directions départementales de la sécurité publique (DDSP) 50 millions d'euros par an. Les procédures dans la police sont un peu lourdes : pour pouvoir réparer quelque chose, il faut passer des bons de commande, etc. Les DDSP, en relation avec les commissaires de police, auront ainsi la possibilité d'engager de petits travaux à discrétion. Selon des témoignages que j'ai recueillis dans des commissariats de police, plutôt que d'attendre, les policiers se cotisaient pour remplacer dans l'urgence telle ou telle chose. Le fonctionnement n'en sera que plus souple.

Pour l'équipement des forces, un effort significatif sera consenti : 150 millions d'euros pour la police et 83 millions d'euros pour la gendarmerie. Ces chiffres ne sont entièrement significatifs en raison des effets de pic liés aux marchés pluriannuels. Nous tendons vers un achat de 3 000 nouveaux véhicules par force, et nous continuerons à moderniser l'armement par l'achat de *tasers*, de pistolets, de gilets, etc.

La police de sécurité du quotidien sera une police toujours plus connectée. Nous passerons d'une police du XIX^e siècle à une police du XXI^e siècle. La gendarmerie est d'ores et déjà équipée presque intégralement en smartphones et tablettes Neogend, dont elle possède 67 000 terminaux, et la police nationale va monter en gamme puisque 22 000 nouveaux dispositifs viendront s'ajouter aux 27 000 déjà déployés. Cela permet à nos forces de gagner un temps précieux : alors qu'un contrôle prenait un quart d'heure, puisqu'il fallait téléphoner au commissariat pour vérifier si la personne contrôlée était dans les fichiers, avec ces terminaux, on dispose de l'ensemble des données en l'espace d'une minute. Cela permettra également la forfaitisation des petits délits : le policier verra immédiatement si la personne contrôlée n'est pas fichée et pourra lui infliger une amende dont il s'agira d'obtenir le recouvrement. À cet égard, nous travaillons avec le ministère des comptes publics sur la facilitation des recouvrements.

Nous déployons également des caméras-piétons : nous en ajouterons 10 400 aux 2 600 déjà en fonctionnement. C'est un changement important : les policiers, sachant que la scène d'interpellation sera filmée, seront obligés à une certaine réserve ; et la personne interpellée ne pourra plus prétendre que les policiers l'ont agressée. Ce ne sera donc plus parole contre parole, comme c'est très souvent le cas aujourd'hui.

Nous développons une police sur mesure. Une des grandes leçons de la consultation est qu'on n'a pas le même type de délinquance et de criminalité partout. Dans certains lieux, c'est le trafic de stupéfiants qui domine, dans d'autres, les cambriolages. Aussi l'organisation de la police doit-elle être adaptée à chaque zone. C'est pourquoi nous donnerons beaucoup plus de latitude aux DDSP. Sur les zones retenues pour être des quartiers de reconquête prioritaire – trente dès cette année et trente autres d'ici à la fin du quinquennat –, nous affecterons entre 15 et 30 personnes supplémentaires, sélectionnées selon

leur profil. La discussion entre la direction générale de la police nationale et les DDSP aura pour finalité d'adapter le profil des personnes qui seront affectées au type de délinquance. Nous ferons bénéficier 20 départements d'effectifs supplémentaires, pour un total de 500 fonctionnaires.

La politique du chiffre, dont policiers et gendarmes se plaignent, est une politique de dupes. Les policiers savent que, pour faire du chiffre, il faut aller dans tel quartier et faire dix interpellations, mais on ne s'attaque aucunement au problème. Pour résoudre les problèmes, on ne fait pas du chiffre : l'enquête sera longue, le dispositif à mettre en place sera peu productif. Aussi voulons-nous remplacer les incessants *reporting* par des contrôles *a posteriori* et aléatoires, complétés par des sondages sur l'évolution de la perception de la délinquance dans la population.

Enfin, nous voulons une police plus partenariale, dont les stratégies doivent être élaborées avec les élus : nous avons demandé à tous nos policiers et gendarmes de prendre contact avec les maires avant l'été. Déjà, les brigades de contact de la gendarmerie vont voir régulièrement les commerçants ou les directeurs d'écoles, et font remonter ensuite un certain nombre de renseignements. L'idée est d'agir sur ce qu'on appelle le « continuum de sécurité ». Les forces présentes sur le territoire sont bien sûr la police et la gendarmerie, mais il y a aussi beaucoup de polices municipales, car plusieurs villes moyennes se sont professionnalisées, ont investi dans la vidéoprotection ; de plus, pour tous les grands événements, il faut compter avec les agents des entreprises de sécurité privée. Nous avons donc chargé deux députés de faire un rapport dans les prochaines semaines sur ce continuum de sécurité, et d'examiner quelles sont les possibilités d'accroître l'action de la police municipale, ainsi que celle des agents de sécurité privés, sous condition de professionnalisation.

Sur le temps de travail, la première problématique découle de la directive européenne. Le gouvernement précédent avait signé, peu avant la fin du quinquennat, un protocole avec les forces de police, notamment sur la vacation forte. Nous avons demandé un moratoire d'un an sur la vacation, et nous avons chargé l'Inspection générale de l'administration de nous faire un rapport sur cette question. Autant dans les zones denses, où les effectifs sont importants, nous n'avons pas trop de difficultés, autant dans les zones moins denses, les fonctionnaires sont soit en vacation forte, soit sur le terrain, ce qui pose problème. D'où le moratoire.

Il existe déjà un certain nombre de primes, notamment pour fidéliser dans la région parisienne, où l'on effectue généralement ses premières années. Les cinq ou huit ans ne suffisent manifestement pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En effet !

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Nous allons donc examiner un certain nombre de revendications. Par exemple, les policiers demandent à bénéficier de la gratuité dans les transports de la région d'Île-de-France. La problématique du logement existe pour les policiers mais aussi, hélas, pour les autres professions. Il est structurellement plus difficile de construire en Île-de-France en raison de l'empilement des couches administratives.

Beaucoup de policiers sont affectés assez loin du lieu où vit leur famille. Quand on partage un appartement à cinq, six ou sept, on ne vit pas dans les meilleures conditions et l'on n'a qu'une envie, celle de repartir chez soi.

La question des suicides m'a particulièrement affecté quand j'ai pris mes fonctions, et j'essayais pour chaque cas de distinguer ce qui relevait de l'institution et ce qui était de l'ordre de la vie personnelle. En fait, les choses s'interpénètrent beaucoup. J'ai donc demandé à la fin de l'année dernière au directeur général de la police nationale et au directeur de la gendarmerie de travailler sur une analyse des causes. Nous ne disposons pas d'une analyse précise de l'environnement, qui nous permettrait sans doute de dégager de grandes tendances et de mettre en place des mesures préventives. J'ai notamment constaté qu'un policier ne dira jamais qu'il a des difficultés psychologiques. Aussi convient-il que chaque policier passe régulièrement des examens devant la médecine du travail.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le supérieur direct peut avoir aussi un rôle.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – En effet. Il y avait autrefois dans les commissariats des moments de convivialité. Désormais, les fonctionnaires ont tendance à quitter le poste dès leur tâche achevée. À l'inverse, parce qu'ils vivent ensemble, les gendarmes ont un sentiment d'appartenance à un groupe, qui tend à disparaître dans la police nationale et qu'il nous faut recréer.

Oui, l'entrée en vigueur du protocole PPCR a été reportée d'un an. Pour la police et la gendarmerie, nous avons toutefois maintenu certaines mesures sociales, à hauteur de 59 millions d'euros. Elles seront mises en œuvre en 2018.

Mme Samia Ghali. – L'approche globale fonctionnait bien. Vous la remplacez par la police du quotidien. L'état d'esprit de l'approche globale sera-t-il préservé ? Il s'agit d'associer tous les acteurs concernés par la sécurité.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – En parlant de police partenariale, j'avais justement en tête cet aspect global. Les groupes de sécurité locaux réunissent un commissaire de police et les élus du terrain, car la criminalité – et la réponse à y apporter – se caractérise non pas à l'échelle d'une agglomération, mais quartier par quartier. À Marseille, la guerre des stupéfiants pose de vrais problèmes.

L'approche doit être plus globale : l'urbanisation, l'architecture, l'équipement culturel et sportif jouent beaucoup et la réponse ne peut pas être simplement sécuritaire. Souvent, les policiers disent qu'ils ne sont que le dernier maillon de la chaîne, sur lequel se portent tous les regards. À cet égard, les politiques nationales doivent s'articuler avec les politiques locales ; d'où l'importance du dialogue avec les maires et, pour les politiques de reconquête républicaine, nous travaillons avec le ministère de la justice, mais aussi avec le ministère du logement, l'éducation nationale, les services sociaux...

À Marseille, il manquait du personnel pour la sécurité publique. Ce pourquoi nous y avons concentré des effectifs. Votre dernier préfet chargé de la sécurité n'était pas mauvais, c'est pour cette raison que nous l'avons recruté au ministère de l'intérieur ! Nous allons faire en sorte que son successeur applique les mêmes pratiques.

M. Henri Leroy. – Vous avez fait un constat. Nous avons entendu quasiment tous les policiers, sauf un syndicat.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Il va venir.

M. Henri Leroy. – Vous soignez avec des pansements. Pourtant, toute la police, tous les préfets font le même constat que vous : il n’y a plus de chefs, ou tellement qu’on ne les identifie plus ; pas de moyens, ou très peu, périmés. Ce n’est pas de votre faute, monsieur le ministre d’État, puisque vous n’êtes là que depuis huit mois. C’est une longue maladie. Les policiers perdent leur identité, ne savent plus où ils vont.

Créez, monsieur le ministre d’État, une nouvelle police ! Il faut tout restructurer. Complètement. Vous faites le généraliste : prenez des spécialistes, mettez-les ensemble, mais pas pour enterrer le sujet, comme disait Clemenceau, en créant une commission. La police va très mal, elle est au bord de l’explosion. Certains nous ont dit qu’ils s’organisaient pour faire porter tout le monde pâle. Quand allons-nous prendre le dossier à bras-le-corps, pour créer une police du XXI^e, voire du XXII^e siècle ? Il faut tout refondre. Ne restez pas l’infirmier...

M. Gérard Collomb, ministre d’État. – Allez voir les propositions que nous avons faites pour la police de sécurité du quotidien.

M. Henri Leroy. – J’en ai pris connaissance.

M. Gérard Collomb, ministre d’État. – Ce ne sont pas simplement des pansements. Le sujet est sensible, on ne peut pas tout changer en quelques mois. Il faut d’abord gagner la confiance, puis lancer des réformes de fond. Mais vous avez raison, j’ai constaté depuis mon arrivée une certaine désespérance, une interrogation sur le sens du métier et la place de la police dans la société : quand il y a urgence, bravo les policiers ; dès qu’il y a un problème, tout le monde nous tombe dessus ! Il faut être vraiment solide pour faire le travail de la police aux frontières, par exemple, dans les Alpes-Maritimes, car les médias y attaquent sans arrêt notre action. Aussi faut-il que notre société s’interroge sur la façon dont elle veut être gérée. Si tout le monde a du mépris pour les forces de l’ordre, il ne restera plus que la loi du plus fort.

M. Alain Marc. – La réglementation européenne sur le temps de travail s’applique-t-elle aussi aux militaires ? Et le moratoire ? Si oui, que se passe-t-il en opération ? Rapporteur pour avis du budget de l’administration pénitentiaire, je sais que le problème du logement se pose aussi pour les surveillants de prison affectés à Paris : certains dorment dans leur voiture en attendant de trouver un logement, éventuellement en colocation. J’ai accompagné récemment une brigade de contact de la gendarmerie. Les gendarmes qui en sont membres passent 70 % de leur temps sur le terrain, au contact, et non à travailler sur des procédures, dont l’allègement est indispensable, sauf à les confier à d’autres fonctionnaires. Grâce à ces brigades, les élus et la population sont en contact avec les forces de l’ordre ; même, des gendarmes donnent leur numéro de téléphone portable aux populations rurales. C’est une expérience très intéressante à développer.

Depuis que la police et la gendarmerie sont sous votre égide, on parle beaucoup moins de guerre des polices et de la gendarmerie, et cela fonctionne assez bien. Ce matin, un article dans *Le Midi Libre* faisait état d’un problème avec la douane, lors d’une saisie au viaduc de Millau. Le procureur de la République a déploré dans la presse que la police et la gendarmerie n’aient pas été mises dans le coup, ce qui aurait permis d’arrêter aussi les éclaireurs. Comptez-vous changer le *modus operandi* ? Ce n’est pas un cas isolé. On me dit en outre que les douaniers peuvent ouvrir le coffre d’un véhicule, mais pas les policiers, car celui-ci est considéré comme une extension du domicile et qu’il faudrait changer la Constitution pour modifier cet état de choses.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Cela tombe bien !

M. Alain Marc. – C'est une demande des policiers et des gendarmes.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Oui, les brigades de contact sont un outil exceptionnel, et nous allons faire passer leur nombre de 40 à 250 dans les prochaines années. Nous devons donner à la police cette même culture : dans les quartiers, il doit y avoir des référents au sein du commissariat de police, qui aient un correspondant dans les conseils de quartier.

Les interprétations des services sont parfois différentes, mais nous nous efforçons d'améliorer et d'accroître leur coopération. Dans les *go fast*, on évite en général d'alerter la voiture ouvreuse, mais on essaie d'arrêter tout le monde.

M. Alain Marc. – C'est le procureur qui s'est exprimé.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Il serait mieux qu'il porte ses jugements en interne avant de s'exprimer devant la presse.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – La crise est vraiment profonde. Elle n'est pas de votre fait. Il convient d'entreprendre une vraie réforme structurelle, avec de véritables mesures qui peuvent être de fond ou, au contraire, très simples. Ainsi, les membres de la police scientifique se plaignent d'avoir à décliner leur identité devant tout le monde lors des interventions. Le désespoir créé par l'éloignement des familles pourrait être traité par un plan d'accompagnement similaire à celui qui a été mis en place pour les forces armées.

Oui, pour que la police soit respectée, la réponse pénale doit être à la hauteur. Nos policiers sont en face de jeunes de douze ans armés, sont brûlés dans leurs voitures par des cocktails Molotov. Peut-on faire évoluer l'ordonnance de 1945 sur les mineurs ? Les règles des mandats de dépôt ? Il faut aussi que les policiers se sentent soutenus et défendus, notamment en cas de polémique. Leur parole doit être considérée par les magistrats.

Pourquoi ne pas faire copiloter les différentes directions qui relèvent du ministère de l'intérieur, comme la DGSE, la DGSI, la SRPJ ou la DRSPN ?

M. Michel Boutant, président. – Je propose à nos trois derniers collègues ayant demandé la parole d'intervenir successivement, avant une réponse groupée du ministre.

M. Jean Sol. – Je salue les mesures que vous prenez, Monsieur le ministre, tout en soulignant qu'elles seront insuffisantes. On sent, au travers des auditions que nous conduisons, que le management fait défaut dans les forces de sécurité. Le soutien et la reconnaissance à leur égard est insuffisant et une amélioration en la matière passe par un management harmonisé et décloisonné entre les différentes forces de sécurité, à tous les niveaux. Ce soutien et cette reconnaissance passent aussi par une formation adaptée. Mes collègues ont évoqué un tronc commun de formation, voire une académie favorisant les échanges entre la hiérarchie et les forces de l'ordre de tous niveaux. Cela doit également inclure une formation des forces de l'ordre à se confronter à la mort. C'est une cause du mal-être : les policiers notamment ne sont pas suffisamment préparés à affronter la mort. J'ajoute aux causes sur lesquelles il faut agir la réforme de la procédure pénale et la protection des familles. L'angoisse de ces familles, qui sont souvent éloignées géographiquement, est réelle, notamment pour les familles des policiers qui exercent en Île de France et qui habitent souvent loin. Il faut un véritable plan d'accompagnement de ces familles. Enfin, la hiérarchie

entre le sommet et la base, même si elle est indispensable, pourrait sans doute être partiellement gommée pour favoriser de meilleurs rapports.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J’ai le sentiment que la problématique du management ne se pose pas de la même manière pour les policiers et les gendarmes. S’agissant de la gendarmerie, il me semble que l’on est davantage dans un problème de reconnaissance, d’où de nombreuses questions concernant les effectifs de gendarmerie. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi le ratio entre policiers et gendarmes évolue au détriment des gendarmes ? On était auparavant dans une répartition à 60 % de postes de policiers créés et 40% de postes de gendarmes. Sur les 10 000 postes créés, on se situe à peine autour de 25 % de gendarmes. Comment l’expliquez-vous ? On observe dans nos territoires ruraux, une véritable carence de la présence de gendarmes. Par ailleurs, pourquoi le nombre de gendarmes recruté par la DGSJ est-il si peu important ?

M. Philippe Dominati. – Je souhaite rebondir sur la réponse apportée à notre collègue Henri Leroy. Les chiffres que vous avez évoqués ne sont pas ceux que l’on trouve dans la discussion budgétaire. Vos propos, très complets, laissent entendre qu’il existerait une continuité entre la politique menée à partir de 2012 et aujourd’hui. Dans la réponse apportée à Henri Leroy, vous laissez entrevoir de possibles réformes à cette politique, ce qui est une bonne chose. Ce n’est pas tant un problème d’effectifs qui ressort : la question n’est pas en réalité de savoir s’il fallait ou non diminuer les effectifs en période de crise économique, et s’il faut les augmenter compte tenu des attaques terroristes qui se sont déroulées depuis. Si on compare la dernière loi de règlement dont on dispose, celle pour 2016, et la loi de règlement pour l’année 2006, on s’aperçoit que les crédits sont de 30 % supérieurs à ce qu’ils étaient dix ans auparavant s’agissant des personnels, et 5 % inférieurs pour le fonctionnement. Ce point nous différencie dans le débat budgétaire : si on a des effectifs mais pas de moyens, effectivement vous devenez un infirmier qui panse davantage qu’il ne soigne. Si vous pérennisez la police de sécurité du quotidien, qui ne fait l’objet à ce stade que d’une expérimentation, mais pas de moyens spécifiques, on parviendra effectivement peut-être à diminuer le fossé qui sépare nos approches. Le principal objet de cette commission d’enquête, ce sont les moyens dont nos forces de sécurité ont besoin. J’aimerais donc savoir si vous considérez que le ratio actuel entre fonctionnement et investissement, soit 12,5 % de l’ensemble des moyens affectés au fonctionnement, vous satisfait ? Vos prédécesseurs ont arraché aux précédents Présidents de la République des moyens supplémentaires, par exemple pour payer les loyers. Vous avez, à juste titre, décidé un moratoire pour échelonner les loyers, ce qui montre bien l’état dans lequel les forces se trouvent. Qu’en est-il d’éventuels échanges avec Bercy pour bénéficier d’un plan d’exception ? Allez-vous vous contenter de la situation actuelle ? Sur la politique générale, que ce soit la décentralisation, la numérisation ou la politique pénale, vous avez été très complet, donc c’est plutôt sur la question des moyens que j’attends des éléments.

M. Gérard Collomb, ministre d’État. – Tout le monde peut penser que les mesures que prend le ministre de l’intérieur sont insuffisantes. Certains pensent au contraire que je prends des mesures trop sécuritaires et contraignantes. Ceux-là voudraient que le ministre de l’intérieur soit plus détendu, plus « cool », mais j’ai des comptes à rendre et j’ai accepté ce ministère pour résoudre les problèmes de fond qui peuvent exister.

Concernant le management, Monsieur Sol, je suis d’accord avec vous. C’est d’ailleurs pour cela qu’on juge les commissaires sur la façon dont ils obtiennent des résultats concrets et dont la population perçoit ces résultats. On est en train de donner beaucoup plus de pouvoirs déconcentrés à ces commissaires, en contrepartie ils vont devoir rendre compte des

résultats obtenus du fait de ces nouveaux pouvoirs : on est responsable des pouvoirs supplémentaires qu'on obtient. Mais cette évaluation ne peut pas se faire au jour le jour, on juge les résultats sur des périodes de 18 mois au moins.

Concernant le soutien appuyé aux forces de sécurité, vous savez tous à quel point je suis admiratif des résultats obtenus par les forces de sécurité en général, au regard des conditions dans lesquelles elles effectuent leurs missions. Les forces de police et de gendarmerie peuvent évidemment compter sur mon entier soutien. Les manquements à la déontologie qui sont partout dénoncés sont loin d'être aussi avérés. Nous avons conduit plusieurs enquêtes, très sérieuses, elles montrent toutes que nos forces de sécurité font un travail formidable, dans le respect de la déontologie. D'ailleurs, nous vous transmettrons les rapports dont vous avez demandé la communication, je suis pour la transparence, ça ne pourra qu'aller dans le sens que je suis en train d'indiquer.

Concernant la formation, on va essayer de tendre vers l'académie que le Président de la République avait évoqué, et dont vous avez parlé, même s'il faut toujours en la matière rester modeste, puisque l'on a beaucoup de progrès à faire tant sur la formation initiale que sur la formation continue. Il ne suffit pas de faire de la formation initiale, il faut mettre à jour les connaissances, mais il faut aussi former différemment pour tenir compte du nouveau contexte sociétal.

Sur la question des familles, vous avez raison, il faut travailler pour favoriser une meilleure qualité de vie de famille des agents, même si on doit bien tenir compte du fait qu'un nombre plus important de membres des forces de sécurité est requis en région parisienne.

Une partie des nouveaux effectifs de la police sera affectée à la police de l'air et des frontières (PAF), une autre à la DGSI ou au renseignement territorial, auquel des gendarmes vont être intégrés car nous souhaitons un travail fluide entre les deux forces. Nous essayons de rapprocher les points de vue entre police et gendarmerie, en ce qui concerne les problématiques d'avenir comme la cybercriminalité. Nous progressons beaucoup. S'agissant des ratios, nous avons accru les moyens de fonctionnement de manière très importante, de presque 30% depuis 2015 en crédits de paiement. L'outil est effectivement fondamental. En l'espace de quelques années, l'équipement en smartphones a transformé la façon dont on travaille sur le terrain. Demain la caméra-piéton changera aussi les choses. Les inventions qui viendront dans le futur changeront complètement la façon d'opérer. La police de demain, ce sera la complémentarité de l'humain et de la technologie. Il faut que l'humain, indispensable, ait les moyens de la réalité augmentée pour appréhender la délinquance. Que ce soit sur les stupéfiants, la prostitution, etc., nous ne sommes plus dans des réseaux locaux mais dans des réseaux organisés à l'échelle mondiale. Pour pouvoir les appréhender, il faut des moyens importants, au moins aussi efficaces que ceux des délinquants. Je suis par exemple impressionné par l'organisation des réseaux internationaux de passeurs. La menace est très forte car le monde s'est globalisé pour l'économie, mais aussi pour la criminalité. Il faut que nous puissions l'appréhender, d'où la nécessité d'une coopération non seulement entre nos services mais aussi à l'international.

M. François Grosdidier, rapporteur. – À propos des caméras-piéton, que j'avais mises en place dans ma police municipale, il faut espérer une accélération du déploiement de cet équipement, qui n'est pas très onéreux et que les personnels acceptent bien. Sur le logement, il y aurait des pistes à explorer entre police nationale, grands bailleurs sociaux et collectivités. Cette coopération existe déjà entre gendarmerie et collectivités. Je reste un peu sur ma faim sur la question de l'accès des policiers municipaux à certains

fichiers. Je voudrais terminer en émettant le vœu que vous nous transmettiez rapidement les rapports que nous avons demandé.

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

La réunion est close à 20 heures.

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

Mercredi 21 février 2018

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-François Husson, président. – Nous poursuivons l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, en engageant, aujourd'hui et demain, les réunions consacrées à l'adoption du texte de la commission.

Au total nous avons à examiner 242 amendements, dont 94 des rapporteurs : 225 le seront aujourd'hui tandis que notre réunion de demain sera consacrée aux articles examinés selon la procédure de législation en commission, qui font l'objet de 17 amendements.

Je vous indique que pour le déroulement de nos débats de ce jour, j'ai retenu la règle qui consiste à examiner en priorité les amendements du rapporteur mais seulement au niveau de l'alinéa. Toutes les commissions ne procèdent pas ainsi mais nous sommes une commission spéciale et je me suis référé à une règle moyenne qui permettra à chacun de s'exprimer.

Je tiens à vous informer que, conformément au Règlement du Sénat, le président de la commission est chargé de veiller au respect de l'article 40 de la Constitution lors de l'examen du texte en commission. À ce titre, j'ai déclaré cinq amendements irrecevables, l'amendement COM-43, le COM-65, le COM-120, le COM-125 et le COM-137. Un courrier a été adressé au premier signataire de chaque amendement pour l'informer des motifs m'ayant conduit à déclarer l'irrecevabilité.

En ce qui concerne l'irrecevabilité de l'article 45 de la Constitution, c'est-à-dire celle qui frappe les cavaliers, je vous propose de l'appliquer à 34 amendements. Ce nombre relativement élevé, puisqu'il représente 14 % du total des amendements, n'est pas exceptionnel. Il demande cependant quelques explications.

Comme l'a dit le ministre Darmanin, le texte n'est pas un projet de simplification du droit mais un projet d'amélioration des procédures, des recours et des relations entre l'administration et le public. Malgré tout, et parce que l'Assemblée nationale n'assure pas le respect de l'article 45 de la Constitution, plusieurs dispositions introduites sur des sujets divers ont été ajoutées. De ce fait, la porte entrouverte a été une tentation forte, et nombre d'amendements introduisent de nouveaux sujets. Or, je rappelle que l'irrecevabilité se mesure au texte du projet de loi déposé par le gouvernement en première lecture et non pas au texte transmis par l'Assemblée nationale. C'est la règle qui est appliquée par le Conseil constitutionnel.

Le Sénat, sous l'autorité de son Président et de son Bureau, souhaite depuis plusieurs années appliquer avec plus de rigueur toutes les irrecevabilités, non pour brider le droit d'amendement mais pour améliorer la qualité de la loi et sa compréhension par les citoyens. Je souhaiterais que notre commission spéciale soit exemplaire en la matière.

Enfin, et c'est une considération plus politique, je vous rappelle que le Gouvernement a déclaré l'urgence sur ce texte. Cela veut dire qu'après nos débats, il y aura directement une commission mixte paritaire : ajouter de nouveaux sujets conduirait à ne pas travailler dans de bonnes conditions, puisque nous ne pourrions mettre à profit les avantages de la navette qui caractérise le bicamérisme.

Je vous demanderai donc, au fil de l'examen des articles, sur chacun des amendements que j'ai jugés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution, de confirmer ma proposition. Bien entendu, si les auteurs ont des objections à formuler, ils pourront le faire à ce moment.

EXAMEN DU RAPPORT

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous débutons aujourd'hui l'examen du projet de loi dit « droit à l'erreur », renommé projet de loi pour un État au service d'une société de confiance. Avant de céder la parole à mon collègue Jean-Claude Luche qui vous dira quelques mots de la méthode que nous avons retenue et de l'état d'esprit qui nous a animés, je souhaiterais rappeler que ce texte, après avoir suscité beaucoup d'attente, a beaucoup déçu.

Nous avons toutefois choisi de nous départir de tout *a priori* et de l'aborder de manière constructive, avec la volonté de le rendre plus opérant, de mieux encadrer certaines dispositions le cas échéant, ou de supprimer celles qui nous apparaissaient inopportunes. Surtout, nous avons souhaité inscrire les ajustements apportés dans l'ambition globale de rendre une forme de cohérence à un texte qui en était parfois dépourvu...

Pour ce faire, il nous a fallu déterminer une méthode et une forme de doctrine sur l'économie générale du texte.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – En termes de méthode d'abord, nous nous sommes répartis la tâche en fonction de nos affinités et compétences respectives : ma collègue Pascale Gruny a traité le droit à l'erreur et au contrôle ainsi que les mesures à caractère social et fiscal et j'ai travaillé, pour l'essentiel, sur l'information et l'orientation des administrés et des entreprises, les quelques dispositions agricoles, la simplification des procédures en matière d'infrastructures ou l'évaluation de la loi.

Malgré des délais très contraints, nous avons voulu entendre l'ensemble des parties prenantes – et elles étaient nombreuses compte tenu de l'hétérogénéité du texte : outre les 6 heures 20 de nos auditions plénières, nous avons entendu 90 personnes au cours de 37 auditions, auxquelles nombre d'entre vous ont participé, ce dont je les remercie. Nous avons également sollicité et reçu un grand nombre de contributions écrites et enrichi nos réflexions des avis déposés *via* l'espace participatif ouvert sur le site internet du Sénat.

En termes d'état d'esprit ensuite, nous avons effectivement abordé ce texte sans *a priori*, voire même avec une certaine forme de bienveillance, mais avec tout de même un certain nombre de questionnements. C'est que ce projet de loi est difficile à appréhender

tant les sujets abordés sont divers. Tant le ministre que le conseiller d'État Tuot ont certes insisté sur le caractère inédit de la démarche : il ne s'agirait pas d'une énième loi de simplification mais d'une démarche bien plus ambitieuse consistant à fixer de grands principes pour refonder les relations entre le public et l'administration – droit à l'erreur et au contrôle, conseil, accompagnement, confiance, etc.

Or, je dois avouer qu'en travaillant sur le texte, ce caractère inédit ne nous a pas toujours sauté aux yeux, si ce n'est parfois par l'imprécision du contenu concret de certaines de ses dispositions. Dans la plupart des cas, elles se bornent du reste à acter ou à généraliser ce qui existait déjà et j'ajoute que sitôt fixés, ces grands principes admettent de nombreuses, voire de très nombreuses exceptions...

Dans sa philosophie, l'intention du texte est bien entendu louable mais pour autant, on peut parfois douter de la portée ou du caractère opérationnel des mesures proposées. L'enfer est pavé de bonnes intentions et le diable se cache parfois dans les détails...

Ce projet de loi est aussi marqué par un recours assez massif aux habilitations – on en compte douze –, aux expérimentations – dix-huit au total – ainsi qu'aux demandes de rapports – pas moins d'une cinquantaine de documents concernés. L'habilitation législative peut, il est vrai, se justifier lorsque la réforme envisagée est extrêmement technique ou que ses modalités sont encore incertaines, mais elle doit impérativement être encadrée par le législateur, dans son champ comme dans sa durée, et limitée au strict nécessaire – c'est ce à quoi nous avons veillé, comme vous le constaterez. Je rappelle à cet égard, car on l'oublie souvent, qu'en habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance, le Parlement se dessaisit des sujets visés pour toute la durée de l'habilitation.

L'expérimentation est quant à elle intéressante pour tester des dispositifs novateurs, pour autant qu'elle soit ensuite évaluée de façon rigoureuse et que l'on sache où l'on veut aller. Or, en réponse à nos interrogations sur certaines expérimentations, il est arrivé que le Gouvernement nous réplique que l'expérimentation aurait pour objet même d'y répondre... En quelque sorte, et je le dis sur le ton de la boutade, le projet de loi instaure aussi un droit à l'erreur au profit du Gouvernement ! *A contrario*, admettre que, de Paris, on ne sait pas tout – le provincial que je suis insiste bien sur ce point – et s'en remettre au terrain peut aussi s'apprécier comme une forme de rénovation bienvenue de l'action publique. Quant aux nombreux rapports, vous verrez là aussi que nous avons cherché à faire le tri...

Par ailleurs, nous devons tous, il me semble, reconnaître une certaine forme de schizophrénie dans notre rapport à la norme : nos concitoyens et nous-mêmes sommes en demande permanente de protections nouvelles, de réponses socialisées, de services publics présents partout et tout le temps, tandis que nous exigeons, dans le même temps, toujours plus de liberté et d'autonomie dans nos choix individuels, en clair que l'administration nous laisse tranquilles... Comme le rappelait le ministre, de la même façon que dans chaque niche fiscale il y a un chien qui mord, dans chaque niche administrative se cache un chien qui aboie ! Et à mesure que nos sociétés se complexifient et se juridicisent, le droit lui-même devient plus envahissant et plus complexe.

Alors, qu'avons-nous cherché modestement, comme rapporteurs, à faire ? Selon les cas, nous avons tenté d'être plus exigeants ou plus ambitieux dans la portée des solutions proposées, plus pragmatiques dans leurs modalités de mise en œuvre et plus rigoureux quant à ce qui avait sa place dans le texte. Sur ce dernier point, nous devons, en tant que législateurs,

lutter contre le droit bavard et assurer une forme de cohérence et de lisibilité des textes que nous examinons, ce qui a notamment justifié l'irrecevabilité d'un certain nombre d'amendements.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – 'Comme vous l'a dit Jean-Claude, j'ai donc eu principalement en charge les mesures sur le droit à l'erreur et le droit au contrôle, ainsi que les dispositions en matière fiscale et sociale.

L'article 2 crée deux dispositifs. En premier lieu, il instaure un droit à régularisation de l'erreur au bénéfice de tout usager de l'administration qui méconnaîtrait involontairement, et pour la première fois, 'une règle applicable à sa situation. Celui-ci peut régulariser sa situation sans faire l'objet d'une sanction pécuniaire ou être privé d'une prestation due. Un double tempérament est prévu à ce principe : outre que le droit à l'erreur ne s'appliquerait pas en cas de mauvaise foi ou de fraude de l'administré, il est également formellement exclu dans le cas de certaines sanctions administratives, notamment en matière de régulation, de mise en œuvre du droit de l'Union européenne, de respect d'obligations de sécurité ou encore d'engagements contractuels.

En second lieu, cet article reconnaît à toute personne le droit de demander à faire l'objet d'un contrôle applicable à sa situation, ce à quoi l'administration est tenue de répondre dans un délai raisonnable, sauf en cas de mauvaise foi, de demande abusive, ou d'impossibilité matérielle pour 'elle de mener à bien ce contrôle. Les conclusions du contrôle sont ensuite opposables par la personne contrôlée à l'administration dont elles émanent.

Ces deux nouveaux dispositifs sont supplétifs au regard des « droits à l'erreur » spécifiques à certaines matières, conformément au principe de droit commun du code des relations entre le public et l'administration.

En dépit du manque de précision des dispositions proposées et de l'absence de véritable étude de leur impact, je ne vous proposerai pas de bouleverser le dispositif qui nous est soumis. Il entend répondre à l'objectif de simplifier les démarches des usagers avec l'administration, dans le respect du droit, souci que je partage.

Je vous proposerai, en revanche, des ajustements destinés à préciser le dispositif et à le rendre plus incitatif, tout en renforçant l'accès à ce nouveau droit pour tous les usagers. J'y reviendrai lors de l'examen des amendements, non sans dire un mot, dès à présent, de la proposition de Mme Vermeillet, qui vise à étendre le bénéfice du droit à l'erreur aux collectivités locales dans leurs rapports avec les services de 'l'État. Cette proposition me paraît légitime, mais je vous inviterai, par sous-amendement, à en préciser l'extension.

D'autres dispositions visent à rétablir un lien de confiance entre 'l'État et la société.

C'est le cas, par exemple, de l'article 15 A, qui interdit aux administrations de 'l'État de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public. Cela évitera le sentiment d'amertume que peuvent ressentir certains de nos concitoyens lorsqu'ils attendent d'être mis en relation avec un interlocuteur alors que chaque minute est facturée, quand bien même cette facturation serait minime.

J'en viens maintenant à la partie fiscale et douanière du projet de loi, qui constitue un ensemble à part.

Dans ces domaines, et au risque de tempérer quelque peu l'enthousiasme affiché par le Gouvernement, je dois vous rappeler que le droit à l'erreur existe déjà depuis longtemps : en matière fiscale, le contribuable est toujours présumé de bonne foi, et les majorations, de 40 % ou 80 %, ne peuvent être appliquées que si l'administration apporte la preuve d'une intention de frauder. En matière douanière, les infractions font l'objet d'une transaction dans 99 % des cas, lesquelles aboutissent dans 20 % des cas à la suppression totale des pénalités.

Les articles qui prévoient la diminution de l'intérêt de retard en cas de régularisation par le contribuable – de 50 % si elle est spontanée et de 30 % à l'occasion d'un contrôle – n'ont donc rien à voir avec un droit à l'erreur : ce sont des mesures incitatives au civisme fiscal. J'insiste sur ce point : l'intérêt de retard n'est pas une sanction, c'est le « prix du temps ». C'est d'ailleurs pour cela qu'il doit être maintenu, au moins partiellement.

Je vous proposerai quelques amendements visant à améliorer le dispositif, sans pour autant revenir sur l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale.

En matière douanière, le dispositif appelé « droit à l'erreur » va un peu plus loin : il s'agit de supprimer l'intégralité des pénalités dès lors que le contribuable est de bonne foi, alors que la transaction permet une modulation en fonction des circonstances. Le système sera donc plus « binaire » qu'aujourd'hui : soit on est de bonne foi, soit on ne l'est pas. En pratique, toutefois, l'effet devrait être limité pour les entreprises, et entraînera surtout une simplification des procédures internes.

Quelques autres articles prévoient une meilleure prise en compte du droit à l'erreur dans telle ou telle procédure, mais ils ne font bien souvent que consacrer une tolérance admise par la doctrine. De même, on compte plusieurs dispositions visant à renforcer la procédure du rescrit, mais qui ne changent pas grand-chose sur le plan juridique. Il n'y a pas lieu de s'y opposer, mais il n'y a pas de quoi s'enthousiasmer non plus.

Cela dit, le texte que nous examinons contient tout de même deux dispositions substantielles en matière fiscale.

La première, que l'on appellera « garantie fiscale », ne provient pas du Gouvernement mais des députés'. Elle vise à inscrire dans la loi que tout point examiné lors d'un contrôle fiscal et n'ayant pas fait l'objet d'un redressement serait considéré comme tacitement validé par l'administration.

C'est un changement complet de paradigme : en effet, aujourd'hui, le fait qu'un point n'ait pas été remis en cause par un vérificateur ne garantit en rien qu'il sera préservé si un autre contrôle devait être engagé sur les mêmes exercices. Avec la « garantie fiscale », les entreprises bénéficieront d'une sécurité juridique inédite : je vous encourage donc à adopter cet article sans modification.

Je vous proposerai d'ailleurs de le compléter par un article additionnel prévoyant qu'à l'issue d'un contrôle, le courrier adressé au contribuable mentionne non seulement les points faisant l'objet de rectifications, mais aussi les points que l'administration a expressément validés. En effet, pourquoi l'appréciation portée par l'administration sur un contribuable devrait-elle se limiter aux montants redressés et aux pénalités infligées ?

Ceci nous amène à l'autre disposition substantielle du texte : la généralisation de la « relation de confiance », soit l'expérimentation, lancée en 2013, consistant à valider en amont les options fiscales d'une entreprise, dans le cadre d'un dialogue et sur une base contractuelle.

Malheureusement, l'habilitation à légiférer pour généraliser la relation de confiance, prévue à l'article 7, est très vague. Je vous proposerai plusieurs amendements visant à la préciser, afin que l'esprit de la relation de confiance ne soit pas détourné au profit de quelque nouvelle procédure de rescrit ou d'un contrôle sur place. Pour cela, il importe notamment que les équipes chargées de la relation de confiance ne soient pas seulement issues des services du contrôle fiscal, mais aussi des services de la gestion des obligations déclaratives.

Cela dit, pour que le dispositif de la relation de confiance soit ambitieux, il faut aussi admettre qu'il ne pourra pas être ouvert à tout le monde. De fait, il correspond plus naturellement aux grandes entreprises, ou aux PME présentant des enjeux spécifiques, par exemple en matière d'innovation et de recherche et développement. Compte tenu des moyens humains limités de l'administration, des critères d'éligibilité objectifs devront être fixés pour garantir le principe d'égalité devant l'impôt.

Plus fondamentalement, l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables, le passage d'une logique de contrôle et de sanction à une logique d'accompagnement et de conseil, sont avant tout une question de changement culturel et d'organisation, bien plus que d'évolution législative. La loi permet déjà beaucoup de choses en matière fiscale : ce qu'apporte ce texte, au-delà de ses dispositions souvent modestes, c'est peut-être un nouvel état d'esprit. Il faut maintenant s'en saisir.

J'en viens à présent au volet social de ce projet de loi.

Plusieurs articles, que nous examinerons demain, visent à développer la médiation au sein des organismes de sécurité sociale. L'article 17, qui concerne les Urssaf, figurait dans le texte initial. Il vise à généraliser une expérimentation menée depuis quelques années par l'Urssaf d'Ile-de-France et dont les résultats sont globalement satisfaisants. Je vous proposerai des amendements visant à préciser le dispositif.

Les articles 17 *bis* A et 17 *bis* B résultent de la volonté de l'Assemblée nationale de renforcer la place de la médiation dans le régime agricole, d'une part, et dans les branches vieillesse et famille du régime général, d'autre part. Ce régime et ces branches ont déjà mis en place des dispositifs de médiation en dehors de toute obligation légale. Il convient donc que l'intervention du législateur, si tant est qu'elle soit nécessaire, n'entrave pas le bon fonctionnement des dispositifs existants en imposant de nouvelles règles. Je vous proposerai des amendements en ce sens.

Pour être totalement exhaustive sur les dispositifs de médiation, j'ajoute, même si cela ne relève pas du volet social au sens strict, que l'Assemblée nationale a introduit un article 17 *bis* créant une sorte de « super médiateur », habilité à résoudre les différends entre entreprises et administrations. Je suis très sceptique sur cette disposition, que je vous proposerai de supprimer à titre conservatoire, dans la mesure où elle me semble inaboutie, voire source de confusion au regard des dispositifs existants.

Quant à l'article 29, il prévoit, à titre expérimental, un cadre dérogatoire au droit du travail pour permettre la mise en place de prestations de relai des proches aidants. Le Sénat avait supprimé ce dispositif en 2015 dans le cadre de l'examen du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement, considérant que les conditions de succès de l'expérimentation n'étaient pas réunies. On peut donc s'étonner de retrouver cet article dans un texte dont l'objet est tout autre. Toutefois, je vous proposerai de laisser sa chance à cette expérimentation, en proposant des modifications qui me paraissent de nature à la rendre plus réaliste.

Le volet social du projet de loi contient deux demandes d'habilitation. Je vous proposerai d'adopter l'article 18 relatif aux modalités de recouvrement des indus de prestations sociales et de supprimer l'article 26 *bis*, introduit à l'Assemblée nationale, qui donne carte blanche au Gouvernement pendant un an et demi pour modifier les règles encadrant la création et le mode d'accueil des jeunes enfants.

Enfin, je vous proposerai de compléter ce volet social en adoptant un article additionnel visant à moduler le montant de l'annulation des exonérations de cotisations sociales encourue par l'employeur lorsqu'il omet de déclarer certaines heures supplémentaires ou qu'une prestation de service est requalifiée en travail salarié.

Si je n'ai évoqué, dans ce propos liminaire, que les principales dispositions qui m'ont été confiées, nous aurons l'occasion de débattre plus en détail de l'ensemble des articles lors de l'examen des amendements.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – J'en viens maintenant au détail des principales dispositions sur lesquelles j'ai travaillé.

Deux articles ont pour but d'accroître la sécurité juridique des usagers dans les relations qu'ils entretiennent avec l'administration. Ainsi, l'article 9 prévoit de généraliser l'opposabilité de la doctrine de l'administration de l'État, sur le modèle de ce qui se fait déjà en matière fiscale ou sociale. Selon cet article, un administré ne pourra pas voir sa situation remise en cause s'il s'est fondé sur une circulaire de l'administration, même dans le cas où cette circulaire interprétait un texte de manière erronée. Cet article consacre également l'obligation de publication des circulaires. Comme toute disposition nouvelle, celles-ci soulèvent certes des interrogations mais représentent, à mon sens, une avancée. Je vous proposerai donc un amendement afin d'en améliorer la portée.

Si je suis favorable à l'article 9, je ne peux malheureusement pas l'être à l'article 10 qui tendrait à généraliser la procédure de rescrit à toute l'administration, sur la base de ce qui existe déjà en matière fiscale ou douanière. Bien que je souscrive au principe, je constate que la fixation des modalités et du champ d'application de l'article est renvoyée à un décret. Nous ne savons donc ni à qui ces dispositions devraient s'appliquer, ni comment ! Demandant un véritable blanc-seing au Parlement, ces dispositions me semblent entachées d'incompétence négative.

Dans la continuité de ces dispositions, l'article 31 propose d'expérimenter le rescrit en matière juridictionnelle. Le mécanisme proposé est le suivant : l'auteur ou le bénéficiaire d'une décision administrative non réglementaire pourrait saisir le tribunal administratif afin qu'il apprécie la légalité externe de l'acte, dans les trois mois suivant sa publication. Aucun moyen tiré de cette cause juridique ne pourrait plus alors être invoqué ni par voie d'action, ni par voie d'exception.

Je partage complètement l'intention du Gouvernement, qui est de mieux encadrer les contentieux afférents aux grands projets et aux opérations complexes. Comme l'a d'ailleurs indiqué le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi, il s'agit d'un objectif d'intérêt général qui n'est pas contestable : celui de sécuriser des décisions susceptibles de faire l'objet de contestations multiples. Pour autant, le dispositif proposé me semble trop complexe et pourrait s'avérer contre-productif : il risque en effet d'encourager les saisines systématiques et d'accroître, non seulement la charge des juridictions administratives mais aussi la durée de la procédure.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous proposerai un dispositif alternatif qui, je le crois, permettra d'atteindre le même objectif tout en étant plus clair.

En matière d'information des usagers, l'article 12 entend créer un nouveau dispositif, le certificat d'information, que l'administration délivrerait aux porteurs de projets pour les informer des règles applicables à certaines activités, dont la liste est renvoyée à un décret. Là aussi, la mesure est bonne « sur le papier » mais certaines des modalités envisagées paraissent insuffisantes : seules les personnes souhaitant démarrer une activité pourraient le demander, l'administration sollicitée ne répondrait que sur les normes qu'elle a mission d'appliquer et aurait pour cela jusqu'à cinq mois. Je vous proposerai d'être plus ambitieux sur chacun de ces points, en ouvrant ce droit aux personnes qui exerceraient déjà l'activité concernée, en demandant à l'administration saisie, si nécessaire, d'orienter l'utilisateur vers d'autres interlocuteurs administratifs dans le mois suivant sa demande, et en plafonnant le délai maximal de réponse à trois mois, ce qui paraît suffisant dès lors que le certificat d'information ne fait que présenter des règles, sans en interpréter l'application à un cas particulier. Je vous proposerai également de mieux encadrer la cristallisation des règles qu'il est prévu d'expérimenter à l'article 12 *bis*.

J'aborderai brièvement les dispositions sur le référent unique de l'article 15, qui a été évoqué par nombre des personnes que nous avons entendues, depuis les représentants des élus locaux jusqu'au Défenseur des droits. Si, globalement, j'approuve cette mesure, son extension, à l'article 15 *bis*, aux maisons de services au public m'a semblé inopportune. Ces structures sont en effet très diverses : elles n'ont pas la personnalité morale et les acteurs qui les composent diffèrent fortement d'une maison à l'autre. Comment, dans ces conditions, définir un référent unique et lui conférer un pouvoir de décision ? Plutôt que de légiférer, même à titre expérimental, et d'avaliser un dispositif qui soulève trop d'incertitudes, je vous proposerai donc de supprimer cet article.

L'article 16 prévoit quant à lui d'expérimenter, dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes, une limitation de la durée cumulée des contrôles administratifs sur les PME, qu'il fixe à neuf mois sur une période de trois ans, mais avec de nombreuses exceptions. Sur le principe, la mesure est intéressante bien qu'elle soit loin d'épuiser le sujet : les PME sont en effet demandeuses, avant tout, d'une simplification de la réglementation et d'une adaptation des méthodes de contrôle à leurs spécificités. Elle comporte aussi des lacunes, à commencer par l'absence d'une modulation du plafond pour les très petites entreprises (TPE) que je vous proposerai d'ajouter.

J'en viens aux dispositions concernant le secteur agricole. La suppression de l'article 30 sur l'allègement du contrôle des structures fait l'unanimité, je propose de la maintenir.

L'article 19 habilite le Gouvernement à expérimenter par ordonnance deux mesures concernant les chambres d'agriculture, dont la première rejoint les conclusions de notre collègue Daniel Dubois dans son rapport sur les normes agricoles, tandis que la seconde vise à permettre des transferts de compétence et de personnel vers les chambres régionales d'agriculture qui le souhaitent. Dans la mesure où cette dernière disposition repose sur le volontariat, elle m'apparaît bienvenue. C'est pourquoi je ne vous soumettrai qu'un amendement rédactionnel.

Certaines dispositions du projet de loi relèvent du secteur de la construction. Il s'agit en particulier de l'article 26, que d'aucuns ont appelé le « permis de faire ». Cet article prévoit deux ordonnances. La première serait prise temporairement dans les trois mois de la promulgation de la loi en vue de créer un nouveau régime d'autorisation à déroger à certaines règles de construction, qui irait au-delà du droit en vigueur tel qu'il résulte de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Je m'interroge sur la portée concrète de ce dispositif, mais je ne vois pas non plus de raisons de m'y opposer.

Quant à la seconde ordonnance, elle ambitionne de revoir la rédaction de l'ensemble des règles de construction afin de définir des objectifs, plutôt que des moyens pour les atteindre. Dans la mesure – et j'insiste sur ce point ! – où le Gouvernement a bien indiqué à plusieurs reprises qu'il ne s'agit pas de réduire le niveau d'exigence de l'ensemble de ces règles, quelles qu'elles soient, cela me paraît une entreprise pertinente. En conséquence, je ne proposerai, sur cet article, qu'un amendement visant à réduire le délai d'habilitation à douze mois, car il me paraît déraisonnable que le Parlement se dessaisisse pendant dix-huit mois de tels sujets.

Figure également dans ce texte un article relatif à l'enseignement supérieur : c'est l'article 28. Il entend permettre aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche de poursuivre la dynamique de rapprochement engagée depuis une dizaine d'années, en ayant recours à des formes juridiques inédites et adaptées à leurs besoins. Il habilite le Gouvernement, pour ce faire, à adopter une ordonnance dans l'année suivant la promulgation de la loi. Bien que l'expérimentation, qui devra durer dix ans, pose de nombreuses questions, il s'agit de répondre aux attentes des acteurs sur le terrain. C'est d'ailleurs pourquoi je proposerai de réduire le délai d'habilitation à six mois, afin de permettre aux porteurs de projets de mettre en œuvre ces rapprochements le plus rapidement possible.

Le projet de loi comporte encore plusieurs mesures relatives à l'évaluation environnementale des projets et à la participation du public. Si certaines de ces dispositions paraissent bienvenues, d'autres pourraient, sous couvert de simplification, apporter plus de problèmes que de solutions.

Tel est le cas de l'article 33 qui prévoit, à titre expérimental pour une durée de trois ans, de remplacer l'enquête publique par une procédure allégée de participation du public par voie électronique, pour les projets agricoles relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles d'avoir des incidences sur les milieux aquatiques, lorsque ces projets ont donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

Cet article vient déroger aux procédures de participation du public qui ont été réformées par une ordonnance du 3 août 2016, et dont le projet de loi de ratification a été adopté la semaine dernière par le Sénat. L'encre de la loi de ratification n'est pas encore sèche que le Gouvernement entend déjà introduire des dérogations...

Si je suis bien évidemment favorable à l'idée d'inciter les agriculteurs à associer les citoyens le plus en amont possible à l'élaboration de leurs projets par le biais de concertations préalables, cela ne doit pas se faire au détriment de la participation du public au moment de l'autorisation de ces projets, à travers l'enquête publique. Le rôle du commissaire-enquêteur est important, puisqu'il anime le débat public et organise des réunions au cours desquelles les citoyens peuvent être amenés à échanger avec le porteur de projet. Tout cela favorise l'acceptabilité des projets. En remplaçant l'enquête publique par une simple consultation par voie électronique, la mesure proposée risque d'amoindrir la portée de la concertation menée et d'être contreproductive, au détriment des agriculteurs. Je vous proposerai donc un amendement de suppression de cette expérimentation.

L'article 35, en revanche, qui prévoit de confier au préfet, et non plus à l'autorité environnementale, le soin de déterminer si la modification d'une installation existante doit ou non être soumise à évaluation environnementale, permettra de simplifier les démarches des porteurs de projets. Je vous proposerai un amendement pour que cela s'applique à toutes les modifications, à l'exception des modifications d'installations qui n'ont pas été dûment autorisées ou enregistrées, c'est à dire les installations illégales.

De même, l'article 20, qui prévoit une transmission automatique aux contrevenants d'une copie des procès-verbaux des infractions aux normes environnementales qu'ils ont commises est une bonne mesure, qui permettra aux personnes mises en cause d'être informées au stade de l'enquête préliminaire et de se mettre en conformité avant que des poursuites ne soient engagées.

Enfin, plusieurs articles sont consacrés à l'énergie. L'article 34 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer les règles applicables en matière d'énergies marines renouvelables. Alors que les parcs d'éoliennes en mer attribués à l'issue des appels d'offres de 2011 et 2013 ne seront pas mis en service avant 2020 ou 2021, et à des coûts très élevés pour la collectivité, l'enjeu consiste à simplifier les procédures, raccourcir les délais et réduire d'autant les coûts. Pour ce faire, deux évolutions majeures sont prévues : un « pré-développement » des projets par l'État, qui piloterait le débat public en amont de la procédure de mise en concurrence et réaliserait les premières études techniques, et l'instauration d'un « permis enveloppe » au sein duquel il serait possible d'intégrer les évolutions technologiques pour optimiser la production et, par conséquent, faire baisser les coûts. J'approuve la philosophie de ces mesures et vous suggérerai simplement de réduire à douze mois le délai d'habilitation.

Introduit à l'Assemblée nationale, l'article 34 *bis* autorise tout producteur ou consommateur à faire réaliser ses travaux de raccordement aux réseaux électriques en maîtrise d'ouvrage déléguée. Je n'y suis pas opposé sous réserve de l'ajout d'un certain nombre de garanties sur lesquelles toutes les parties prenantes, à commencer par les gestionnaires de réseaux eux-mêmes, paraissent s'accorder.

Bien que très favorable au développement de l'hydroélectricité, ne serait-ce que parce je suis élu de l'Aveyron, je vous proposerai en revanche de supprimer l'article 34 *ter*, qui prévoit de dispenser les activités hydroélectriques accessoires de toute procédure environnementale, ce qui reviendrait à présumer que ces ouvrages n'ont, par nature, aucun impact sur l'environnement quand, au contraire, une analyse au cas par cas est nécessaire.

Sur l'article 34 *quinquies*, je vous suggérerai simplement d'inscrire directement dans la loi le fait que la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation peut

s'appliquer aux ouvrages des réseaux d'énergie, plutôt que de recourir à une ordonnance qui ne se justifie pas.

Quant à l'article 39 qui habilite le Gouvernement à simplifier les règles en matière de géothermie, il ne pose pas de difficulté et je me suis notamment assuré qu'il ne risquait pas, contrairement aux craintes exprimés par certains acteurs de la filière, d'évincer la géothermie basse température, utilisée pour les réseaux de chaleur, au profit de la haute température, qui permet de produire de l'électricité.

Et pour finir, comme vous le constaterez dans mes propositions d'amendements, je plaiderai pour la suppression d'un grand nombre de rapports dont nous saurons bien nous passer...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je félicite nos rapporteurs pour leur effort de clarification et de mise en cohérence d'un texte fort disparate. Le fait est que ce texte étrange est clivé : son article 1^{er} renvoie à une annexe qui en expose la philosophie, et que je rangerais volontiers dans la catégorie du « populisme chic »...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Joli !

M. Pierre-Yves Collombat. – L'administration est-elle là pour faire de la « câlinothérapie » ou pour administrer avec équité, dans des délais raisonnables ?

Il est vrai que certaines dispositions sont intéressantes – tandis que d'autres le sont moins – mais comment faire en sorte que ces dispositions, comme le droit à l'erreur, ne se transforment pas en opportunités ? Cela suppose des contrôles... et donc des moyens ! Pour rapprocher l'administration des citoyens, il suffirait d'accroître la dématérialisation ou de mettre à disposition un numéro vert ? Mais de qui se moque-t-on ? L'administration doit, avant tout, être en mesure d'apporter des réponses claires. Tel est mon sentiment sur ce texte, dont je conviens néanmoins qu'il contient certaines dispositions de nature à améliorer les choses.

Mme Michelle Meunier. – Je remercie notre président pour le climat qu'il a su instaurer dans notre commission spéciale. C'est ainsi que marche après marche, nous progressons dans l'examen de ce texte, sur lequel notre position est plutôt bienveillante, même si nous restons vigilants sur certains détails – où le diable se cache, comme chacun sait. Il est souvent plus facile d'être dur pour les faibles et coulant pour les forts. Plusieurs de nos auditions ont été pleines d'enseignements. Celle du Défenseur des droits a mis l'accent sur la question, centrale, de l'accès au droit : Jacques Toubon nous appelle à faire en sorte que les expérimentations profitent à tous, sans créer de fracture qui laisserait, selon sa formule, les « illettrés numériques » sur le bord de la route. Se pose, également, la question des moyens, sur laquelle la table ronde réunissant les organisations syndicales de la fonction publique a mis le doigt, car là est le nerf de la guerre : il y faut des agents en nombre suffisant, répartis sur l'ensemble du territoire.

Mme Élisabeth Lamure. – Alors que ce projet de loi soulevait de grandes attentes chez nos concitoyens et dans la communauté économique, qui souhaitent une simplification des procédures, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale est décevant, et pourrait bien susciter le même désenchantement que le fameux « choc de simplification » de 2013. C'est pourquoi je remercie nos rapporteurs d'avoir abordé ce texte avec pragmatisme.

Je regrette que la cible des dispositions visant à établir un climat de confiance fiscale pour les entreprises se limite aux grandes entreprises, alors que nos PME ont besoin d'être conseillées. L'administration française a également besoin de se guérir de sa lenteur : je vous proposerai un amendement visant à réduire les délais administratifs.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-68 ajoute un nouveau principe à la stratégie nationale annexée au projet de loi, celui d'une exigence de respect et de courtoisie des usagers envers l'administration. Je n'y suis pas favorable, pour deux raisons. La première est que cette annexe est dépourvue de toute portée normative – et M. Collombat n'a pas tort de dire qu'elle enfonce des portes ouvertes. Il n'est donc pas nécessaire de la compléter puisqu'elle ne produira pas d'effets juridiques. La seconde est que ce texte concerne seulement les exigences applicables à l'administration, et non aux usagers.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Cette annexe est certes un texte de principe qui enfonce des portes ouvertes, mais dans ce cas, toutes méritent d'être enfoncées, y compris celle qui replace l'usager face à ses responsabilités. L'accueil du public est un métier abrasif : il faut prendre en compte les difficultés des agents.

L'amendement COM- 68 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je voterai, vous l'aurez compris, contre l'article.

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

Article 2

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-228 rectifié introduit trois types d'ajustements aux dispositifs du droit à l'erreur et du droit au contrôle.

En premier lieu, il me semble indispensable que l'administration soit tenue d'inviter l'usager à régulariser sa situation dès lors qu'elle s'aperçoit d'une erreur. Sans cette précision, je crains que seuls les administrés les mieux informés et à même de s'apercevoir de leur erreur, soient bénéficiaires du dispositif.

En second lieu, il me semble également important de définir les manœuvres frauduleuses qui excluent le droit à l'erreur. L'Assemblée nationale a défini la mauvaise foi, je vous propose une définition de la fraude, inspirée d'une doctrine éprouvée en matière fiscale.

Enfin, pour le droit au contrôle, il m'a semblé naturel de fixer à l'administration un délai, à défaut duquel ce droit pourrait rester ineffectif pour les usagers. Le délai de six mois que je retiens satisfait l'amendement COM-32 rectifié.

J'estime aussi que l'administration doit pouvoir se prononcer « en toute connaissance de cause », dans ses conclusions expresses, mention que je vous propose d'ajouter, par symétrie avec la formulation prévue à l'article 4.

Avis défavorable à l'amendement COM-42 rectifié supprimant l'exception de mauvaise foi du droit à l'erreur.

L'amendement COM-228 rectifié est adopté. L'amendement COM-42 rectifié devient sans objet, ainsi que l'amendement COM-32.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-91, qui vise à appliquer le droit à l'erreur aux entreprises de moins de cinquante salariés, est satisfait par la rédaction actuelle.

L'amendement COM-91 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Comme plusieurs autres amendements qui arriveront dans la suite de nos débats, l'amendement COM-25 supprime l'adverbe « directement » qui, introduit à l'Assemblée nationale, caractérise les exceptions au droit à l'erreur – méconnaissance de règles préservant directement la santé publique, l'environnement ou la sécurité des personnes ou des biens.

Il me semble que l'exclusion du champ du droit à l'erreur d'atteintes directes à ces règles permet à la fois de préserver ces intérêts fondamentaux tout en encadrant le champ des exceptions. Supprimer cet adverbe restreindrait par trop le champ du droit à l'erreur, alors qu'il s'agit déjà d'un dispositif très circonscrit. J'émetts donc un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements identiques COM-138 et COM-149 tendent à modifier les exceptions au droit à l'erreur. Dans sa rédaction actuelle, l'article 2 du projet de loi vient utilement limiter les cas d'exclusion à la préservation directe des intérêts visés – santé publique, sécurité des personnes et des biens ou environnement.

Il ne semble pas pertinent de différencier le traitement de chacune de leurs composantes puisqu'elles sont toutes fondamentales et correspondent à un ordre public élargi. Retrait, ou défavorable.

Mme Christine Lavarde. – Nous voulions savoir si ce qui n'est pas écrit est autorisé ou si n'est autorisé que ce qui est écrit. Je retire l'amendement COM-138 au bénéfice de vos explications, et je ferai de même pour les amendements à venir COM-139, COM-140 et COM-142.

L'amendement COM-138 est retiré. L'amendement COM-149 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-58, qui prévoit que, dans le cadre du droit à l'erreur, la mauvaise foi ou la fraude doivent être caractérisées par écrit est déjà satisfait par le droit en vigueur.

M. Emmanuel Capus. – Par quelles dispositions ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Celles de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

M. Emmanuel Capus. – Je maintiens l'amendement le temps de vérifier.

L'amendement COM-58 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-59, qui prévoit les mêmes dispositions dans le cadre du droit au contrôle : il est là encore satisfait par les dispositions de l'article L. 231-1 du code précité.

L'amendement COM-59 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Si l'objet de l'amendement COM-92 est de rendre les conclusions formelles qui font suite au droit au contrôle opposables à toutes les administrations, sans distinction, j'y suis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Il arrive que si l'avis de l'administration fiscale ne satisfait pas une administration, celle-ci en sollicite un autre, celui des affaires sociales, par exemple. C'est pourquoi il me paraissait utile de préciser qu'une administration ne peut pas remettre en cause l'avis émis auparavant par une autre. C'est important pour la sécurité des avis prononcés.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le fiscal n'est pas ici concerné. Retrait, ou défavorable.

L'amendement COM-92 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-93 tend à restreindre les conditions susceptibles de mettre fin à l'opposabilité des conclusions expresses émises dans le cadre du droit au contrôle. Je n'y suis pas favorable.

Certaines personnes que nous avons entendues ont émis, comme vous, des craintes sur le caractère restrictif des conditions d'opposabilité du droit au contrôle. Même si j'ai entendu ces doutes, j'approuve ces conditions. En effet, j'estime logique que les conclusions cessent d'être opposables lorsque l'administration procède à un nouveau contrôle donnant lieu à de nouvelles conclusions, compte tenu du respect du principe de légalité.

Lorsque l'administration estime *a posteriori* qu'elle a rendu des « conclusions expresses » illégales, ou qu'elle n'a pas été suffisamment éclairée sur l'ensemble des éléments de fait au vu desquels elle a pris position, elle doit pouvoir les modifier pour l'avenir.

Cette disposition ne prive d'ailleurs pas d'effet utile l'opposabilité pour l'usager, puisque les conclusions d'un contrôle le protègent pour toute la période de temps comprise entre la notification des conclusions du premier contrôle, et la notification des conclusions du second. Les nouvelles conclusions ne vaudront que pour l'avenir et la personne contrôlée ne pourra donc pas être sanctionnée pour des faits antérieurs commis sur la base des conclusions précédentes.

Je vous demande donc de retirer cet amendement, sinon j'émettrai un avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Je crains que l'administration ne soit amenée à multiplier ses interventions auprès PME, au risque d'une l'instabilité de ses conclusions. Mon objectif est de clarification.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Ces conclusions ne peuvent varier que dans le cadre d'un nouveau contrôle : des dispositions légales ont pu changer, et les interprétations de l'administration peuvent varier.

M. Philippe Mouiller. – Au risque de la contradiction entre deux conclusions.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mais le nouveau contrôle ne remet pas en cause le passé. Et n'oublions pas que nous sommes dans le cadre de la demande de contrôle par l'administré.

L'amendement COM-93 est retiré. L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Husson, président. – Belle unanimité.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-62 touche à un sujet de fond et à une préoccupation légitime sur laquelle nous allons pouvoir rassembler un grand nombre de nos collègues.

En effet, si je suis tout à fait favorable au droit à l'erreur des usagers dans leurs relations avec les administrations, il est aussi important que les collectivités territoriales, en particulier les petites communes et leurs groupements qui sont souvent isolées et sans service juridique, bénéficient aussi du regard bienveillant de l'État dans les démarches et procédures qu'elles ont à accomplir.

Ce sont bien ces collectivités qui sont au service quotidien des citoyens, dans la proximité, et qui ont besoin qu'on les accompagne et les conseille, ce qui malheureusement n'est pas toujours le cas.

C'est pourquoi je suis favorable à cet amendement, sous réserve d'en limiter la portée, dans un premier temps, ainsi que je vous le proposerai par mon sous-amendement COM-260, aux petites communes de moins de 3 500 habitants et aux groupements de moins de 10 000 habitants.

Mme Élisabeth Lamure. – Je trouve ces seuils bien bas. Une commune de 4 000 ou 5 000 habitants ne disposant pas de services fournis ne serait pas concernée. Un seuil de 10 000 habitants serait préférable.

Mme Sylvie Vermeillet. – Ce projet s'adresse bien à tous. Les collectivités doivent bénéficier du droit à l'erreur au même titre que les citoyens. Pourquoi certaines collectivités seraient-elles concernées et pas d'autres ?

M. Michel Vaspert. – Même observation. D'autant que le seuil retenu est très bas. Je ne vois pas pourquoi les grands services de l'État, qui ont des moyens juridiques importants, seraient concernés, et pas toutes les collectivités.

M. Pierre-Yves Collombat. – Toutes les entreprises le sont, quelle que soit leur taille. Pourquoi n'en irait-il pas de même pour les collectivités territoriales ? Ce droit serait en tout cas très encadré.

Mme Dominique Vérien. – Même remarque. Je ne vois pas pourquoi on fixerait un seuil pour les communes, alors que toutes les entreprises, tous les citoyens pourront bénéficier du droit à l'erreur.

M. Jérôme Durain. – J'abonde dans le sens de mes collègues.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je précise à M. Vaspart que le droit à l'erreur n'est pas donné aux services de l'État mais aux usagers de l'administration. Cela étant, je suis prête à retirer ce sous-amendement, qui me paraissait le moyen de contourner un éventuel refus du Gouvernement. Il est vrai qu'il est difficile de régler le curseur.

Le sous-amendement COM-260 est retiré. L'amendement COM-62 est adopté, et devient article additionnel. L'amendement COM-165 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 2 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-229 identique à l'amendement COM-1 rectifié vise à supprimer l'article 2 bis. Le Gouvernement est à l'origine de l'introduction de cet article à l'Assemblée nationale ; son intention, en apparence favorable à l'utilisateur, se heurte en réalité à plusieurs difficultés.

La plus manifeste, selon moi, est que la liste des pièces à fournir à l'appui d'une demande de droits est déterminée par l'administration : si une pièce n'est pas indispensable, pourquoi alors la demander ?

De surcroît, quelle sera la définition d'une telle pièce ? Je considère qu'il y a un risque trop grand de rupture d'égalité, pour un bénéfice très marginal, puisque l'administré demeure tenu d'envoyer son dossier complet. Mieux vaudrait plutôt revoir la liste de certaines pièces non essentielles...

M. Pierre-Yves Collombat. – Il s'agit aussi, cependant, d'éviter une suspension de l'instruction : cet article me semble présenter plus d'avantages que d'inconvénients.

M. Jérôme Durain. – J'entends les arguments de notre rapporteure, mais je m'interroge moi aussi : ces dispositions permettaient la poursuite de l'instruction. Que gagne-t-on à les supprimer ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Si l'administration demande des pièces, c'est qu'elles sont indispensables. Je comprends votre souci de voir se poursuivre l'instruction, mais s'il y manque une pièce indispensable, elle n'avancera pas.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il s'agit d'éviter des situations qui s'observent : il arrive que l'administration renvoie la totalité d'un dossier parce qu'il y manque une pièce. Que l'instruction puisse se poursuivre en attendant que cette pièce soit versée au dossier me paraît une marque de confiance dans les relations entre le public et l'administration.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Alors que beaucoup des articles de ce texte sont ciblés, celui-ci concerne l'ensemble du public, dans le cadre d'une société de confiance. Il arrive que des pièces ne soient demandées que dans l'éventualité d'un contentieux : il n'y a pas de raison de bloquer l'instruction pour cela.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’administration est pragmatique. Si des pièces peuvent attendre, elle en tient compte. Elle est capable de faire la part des choses sans qu’il soit nécessaire de l’écrire.

Mme Dominique Vérien. – Ce n’est pas le cas de toutes les administrations...

Les amendements identiques COM-229 et COM-1 rectifié sont adoptés, et l’article 2 bis est supprimé. L’amendement COM-158 devient sans objet.

Article 3

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-95 porte à 75 % au lieu de 50 % la réduction de l’intérêt de retard en cas de régularisation spontanée. Je n’y suis pas favorable. L’intérêt de retard n’est pas une sanction, mais le « prix du temps ». Sa réduction n’est donc pas une prise en compte de la bonne foi du contribuable, mais une incitation financière à la régularisation. Cette réduction est déjà un grand pas en avant, n’allons pas plus loin.

L’amendement COM-95 n’est pas adopté. L’article 3 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l’article 3

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-96 ouvre la possibilité de bénéficier de la TVA réduite sur les travaux d’amélioration des locaux d’habitation si l’attestation est remise au plus tard à la date du règlement de la dernière facture.

Il est vrai qu’en pratique, l’attestation est parfois remise après le début des travaux ou le versement des premiers acomptes. Si je partage le souci des auteurs de l’amendement, il me semble toutefois que le mieux serait, tout simplement, que la rédaction reprenne la tolérance doctrinale, comme je vous le propose dans mon sous-amendement COM-259, qui prévoit que l’attestation devra être fournie lors de la facturation finale ou de l’achèvement des travaux. Favorable, donc, sous réserve de cette modification.

Le sous-amendement COM-259 est adopté. L’amendement COM-96, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-38 dispense, jusqu’en 2025, les contribuables qui résident dans des « zones blanches » de l’obligation de déclarer leur impôt par Internet. J’en comprends l’intention, mais il me semble satisfait, du moins dans son esprit, par le droit existant : premièrement, l’obligation de déclarer l’impôt sur le revenu en ligne n’est pas applicable aux contribuables qui ne disposent pas d’un accès à Internet ; deuxièmement, les contribuables qui estiment ne pas être en mesure de faire leur déclaration en ligne, pourvu qu’ils en informent l’administration, peuvent toujours utiliser la déclaration papier. Retrait, ou défavorable.

Mme Michelle Meunier. – Je le maintiens. Nous savons tous ce qu’il en est. Mme Jourda s’exprimera en séance.

L’amendement COM-38 n’est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-39, qui supprime la majoration de 0,2 % pour non-respect de l'obligation de déclarer en ligne, lorsque l'administration constate l'impossibilité de respecter cette obligation. N'oublions pas que ce texte instaure un droit à l'erreur et qu'il existe de nombreuses possibilités pour expliquer les raisons pour lesquelles une déclaration n'a pu être faite en ligne.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

Article 3 bis A

L'article 3 bis A est adopté sans modification.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4

L'amendement COM-98 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-97 exclut pendant deux ans les PME de moins de 21 salariés de l'application des pénalités dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source. Il n'est pas raisonnable de supprimer les pénalités purement et simplement : les entreprises, n'encourant plus aucune sanction, attendraient alors le dernier moment et nous nous retrouverions avec le même problème dans deux ans. D'expérience, cela se passe comme cela dans la réalité ! Adopter cet amendement enverrait un mauvais message.

M. Philippe Mouiller. – Mon argumentation vaut également pour mon amendement COM-99, qui concerne des entreprises plus importantes. Nous étions défavorables au prélèvement à la source avant son adoption pour la même raison qui nous pousse à déposer ces amendements : les petites entreprises ont besoin de souplesse. Les artisans ayant quatre ou cinq salariés ont des difficultés à mettre en place le prélèvement à la source.

Mme Élisabeth Lamure. – Tout à fait. Les TPE se demandent déjà comment mettre en place le prélèvement à la source ; s'il y a des pénalités par-dessus le marché, ce sera la double peine !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – J'ai bien suivi la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) : aujourd'hui, 30 000 entreprises ne sont toujours pas dans le système. Je ne crois pas qu'une seule d'entre elles se soit vu appliquer des pénalités. Nous avons demandé plusieurs reports de délai ; après le premier report, les entreprises ne se sont mises à travailler à la mise en place de la DSN qu'un mois avant l'expiration du délai... Je propose de demander au ministre de s'engager à ne pas appliquer de pénalités. Pour l'État, un report à 2022 a été consenti ; il ferait beau voir que les PME aient des pénalités pour le non-respect d'une obligation dont l'État s'exonère... Mais il ne faut pas l'écrire dans la loi. Je connais les travers des entreprises, même si je les adore... Si nous le faisons, elles s'y prendront au dernier moment.

M. Philippe Mouiller. – Je retire l'amendement COM-99, afin de restreindre le débat aux entreprises de moins de 21 salariés. Un engagement du Gouvernement serait peu crédible. Les administrations voudront appliquer la loi, et on peut difficilement le leur reprocher...

Mme Élisabeth Lamure. – Si cela se passe comme avec le ministère de la simplification – qui a eu trois locataires en trois ans – l’engagement serait en effet douteux...

M. Pierre-Yves Collombat. – Qu’entendez-vous par « infraction commise de bonne foi » ? Je crois qu’il serait préférable de parler « d’erreur commise de bonne foi ».

M. Yves Détraigne. – Si le législatif demandait à l’exécutif de ne pas appliquer une loi... cela ferait désordre. Nous pouvons toutefois lui demander une application bienveillante.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Si l’entreprise est de bonne foi, elle ne paiera pas de pénalité. En séance, je pourrai émettre un avis de sagesse si vous parlez d’erreur et non d’infraction et si vous proposez plutôt d’insérer un article additionnel après l’article 4.

M. Philippe Mouiller. – Soit.

L’amendement COM-97 est retiré, ainsi que l’amendement COM-99. L’article 4 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l’article 4

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Afin de créer un climat de confiance entre les entreprises et l’administration, mon amendement COM-208 prévoit que le vérificateur mentionne expressément, sur la proposition de rectification ou sur l’avis d’absence de rectification, les points qu’il a examinés et qu’il considère conformes à la loi fiscale. Aucun rehaussement ultérieur ne pourrait ainsi être notifié sur les exercices concernés.

L’amendement COM-208 est adopté et devient article additionnel.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-94 inscrit dans la loi l’obligation d’organiser une réunion de synthèse à l’issue d’un contrôle fiscal, et de remettre à cette occasion un document écrit exposant les rectifications envisagées. Dans les faits, une telle réunion est systématique et je crains que cet amendement ne produise des effets contraires aux intentions de l’auteur. Cette réunion est parfois très rapide et consensuelle...

M. Philippe Mouiller. – Elle est en effet systématique, mais le document remis n’est pas toujours complet.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – C’est que tout n’est pas encore dit lorsqu’elle se tient : la personne contrôlée peut encore faire valoir des arguments. Figurer les choses dans un document pourrait amener le vérificateur à ne pas revoir sa position.

M. Philippe Mouiller. – Je le retire mais ne suis pas pleinement convaincu : j’y reviendrai en séance.

L’amendement COM-94 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-100 dispense de l’obligation de constituer des garanties les contribuables qui demandent un sursis de paiement, sauf en cas de recours contentieux. Cela peut certes leur être difficile, mais supprimer cette obligation ferait courir un risque trop important, au Trésor public bien sûr, mais surtout à l’entreprise elle-même, si la réclamation venait à être rejetée. Cela risquerait d’aboutir à une

hausse des défaillances d'entreprises, plutôt que l'inverse. Les garanties ne sont d'ailleurs pas nécessairement constituées en espèces : il peut s'agir de marchandises, de titres, ou encore d'une caution bancaire. Celle-ci est certes parfois difficile à obtenir pour les TPE. Mais le Trésor public doit-il y remédier ?

M. Philippe Mouiller. – Le débat concerne évidemment les seules TPE, les autres entreprises n'ayant aucune difficulté à obtenir une caution bancaire. De telles situations peuvent les amener à perdre toute leur trésorerie, alors qu'elles n'ont peut-être commis aucune infraction. Je reviendrai à la charge en séance.

L'amendement COM-100 est retiré.

Article 4 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement COM-101, qui est satisfait : toutes les prises de position générales et impersonnelles que l'administration oppose à un contribuable sont aujourd'hui susceptibles de recours.

L'amendement COM-101 est retiré.

L'article 4 bis est adopté sans modification.

Article 4 ter

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-245 apporte certaines garanties au dispositif d'ouverture des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières : l'accès libre de ces données au public ne devra pas remettre en cause le principe du secret de la défense nationale ; les informations accessibles ne devront pas conduire à l'identification nominative du propriétaire d'un bien ni permettre de reconstituer des listes de biens appartenant à des propriétaires désignés. Un accès réservé existe déjà pour les notaires et les agents immobiliers ; cet article l'étend à tous, ce qui pose de sérieux problèmes de confidentialité.

M. Pierre-Yves Collombat. – On n'a pas de telles pudeurs avec les élus...

Mme Christine Lavarde. – Quelle est l'articulation de cette disposition avec la possibilité d'accéder d'ores et déjà aux valeurs foncières sur impots.gouv.fr, dès lors qu'on dépose une adresse postale ?

Mme Michelle Meunier. – Le nom du propriétaire apparaît déjà dès lors qu'il y a des travaux...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mais pas la valeur. Mme Lavarde a raison, cela existe déjà sur impots.gouv.fr, mais pour y avoir accès, il faut justifier sa demande. Là, tout serait ouvert ! J'ai été très tentée de supprimer l'article mais j'ai finalement préféré, dans l'optique du dialogue à venir avec l'Assemblée nationale, y ajouter des garanties.

M. Yves Détraigne. – Ce n'est que sagesse.

L'amendement COM-245 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Afin de s’assurer de la protection des données personnelles, mon amendement COM-246 prévoit que le décret en Conseil d’État sera pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL).

M. Yves Détraigne. – Cela va de soi, mais cela va mieux en le disant.

L’amendement COM-246 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-247 préserve l’existence d’un régime spécifique de transmission des données foncières aux acteurs directement concernés par l’urbanisme, l’aménagement et l’immobilier, qui peuvent avoir besoin d’un accès à des données qui, bien que n’étant pas directement nominatives, présentent un degré de précision incompatible avec une ouverture totale sur Internet.

L’amendement COM-247 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-69 prévoit que les données foncières mises à disposition sur Internet le seront dans un format ouvert : ce serait permettre à tout un chacun de récupérer ces données et de les modifier. Avis défavorable.

Mme Michelle Meunier. – Nous le retirons.

L’amendement COM-69 est retiré. L’article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 quater

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-248 ouvre le bénéfice de ce dispositif aux personnes physiques et morales qui, bien que n’ayant pas la capacité financière suffisante pour s’acquitter immédiatement des sommes dues, s’engagent à une régularisation *via* un plan de règlement des droits simples, accepté par le comptable public.

L’amendement COM-248 est adopté. L’article 4 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 4 quater

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-168 introduit un délai d’un mois à compter de la demande de l’administration pour transmettre l’attestation annuelle permettant de bénéficier du pacte « Dutreil » – attestation que beaucoup d’entreprises oublient. Je suis très favorable à cet amendement de bon sens.

L’amendement COM-168 est adopté et devient article additionnel.

Article 5

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En cohérence avec les dispositions de l’article 2 du présent projet de loi relatives au droit général à l’erreur, mon amendement COM-249 limite le bénéfice du dispositif proposé aux manquements commis pour la première fois. Ne multiplions pas le droit à l’erreur.

L’amendement COM-249 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-250 ouvre le bénéfice de la réduction de l'intérêt de retard aux personnes physiques et morales qui, bien que n'ayant pas la capacité financière suffisante pour s'acquitter immédiatement des sommes dues, s'engagent à une régularisation *via* un plan de règlement des droits simples, accepté par le comptable public.

L'amendement COM-250 est adopté. L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-251 fait la même chose pour le code des douanes.

L'amendement COM-251 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-252 complète le dispositif pour l'échéancier.

L'amendement COM-252 est adopté. L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 6

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je retire mon amendement COM-253 ; j'ai besoin de le retravailler.

L'amendement COM-253 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-80 vise à éviter qu'un distributeur de carburant sous conditions d'emploi – fioul domestique, gazole agricole, etc. – soit sanctionné pour le seul fait de ne pas produire le justificatif de destination du produit, alors même qu'aucun détournement par l'utilisateur ne serait connu. C'est une question de bonne foi : j'y suis donc favorable sur le principe, mais je vous propose un sous-amendement pour en éviter les effets pervers.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Quels sont-ils ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les utilisateurs indécents seront sans doute encore moins disposés à apporter les justificatifs nécessaires... et les distributeurs se trouveraient donc encore plus souvent sanctionnés !

Mon sous-amendement COM-258 prévoit que l'absence de production du justificatif par les distributeurs peut entraîner un redressement seulement si l'administration apporte, par ailleurs, la preuve du détournement – ou du fait que le distributeur ne pouvait pas l'ignorer.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis un peu réticent : qui sait le mieux à qui il a vendu son carburant, sinon le vendeur ? L'administration est-elle à même de produire cette preuve ? Pourquoi faire un cas particulier pour les carburants ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Parce que c’est un cas compliqué. Dans la pratique, on peut perdre les attestations. Or, sans ce dispositif, en l’absence d’attestation, l’administration considère que vous avez vendu le « mauvais » carburant.

Le sous-amendement COM-258 est adopté. L’amendement COM-80, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel.

Article 7

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les entreprises qui ont volontairement participé à l’expérimentation de la « relation de confiance » depuis 2013 se sont montrées majoritairement très satisfaites du dispositif. Mais cette expérimentation a mobilisé des ressources significatives au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment au sein des services de contrôle. Une « relation de confiance » de qualité n’est donc pas généralisable à l’ensemble des contribuables – et n’aurait d’ailleurs pas grand sens pour la majorité d’entre eux.

Afin de respecter le principe d’égalité devant l’impôt, il importe donc que les critères permettant aux entreprises de bénéficier de ce dispositif soient clairement définis. C’est ce que réaffirme mon amendement COM-209 qui garantit également son accès aux PME, par exemple pour les jeunes entreprises innovantes auxquelles il pourrait être très utile.

L’amendement COM-209 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le développement d’une véritable « relation de confiance » est, dans une certaine mesure, entravé par la politique du chiffre du contrôle fiscal. Avec mon amendement COM-210, la publication des corrections apportées par les entreprises en amont de tout contrôle fiscal permettrait la mise en place d’un indicateur de performance global et équilibré du travail fourni par l’administration. C’est certes plus compliqué à mettre en place que le simple montant des sommes recouvrées. Mais cela permet de ne pas oublier qu’avec la « relation de confiance », l’argent est perçu immédiatement, sans attendre plusieurs années un éventuel contrôle.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il n’est guère question des moyens attribués à l’administration pour appliquer des dispositions qui peuvent être par ailleurs intéressantes ; or, à la vue des plans du Gouvernement, cela ne risque pas d’aller mieux de ce côté. Est-ce bien judicieux de lui donner des tâches supplémentaires ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Jean-Claude Luche abordera ce sujet tout à l’heure. Par ailleurs, en fixant des critères objectifs, mon amendement restreint le nombre d’entreprises concernées.

L’amendement COM-210 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel COM-254.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’habilitation prévue à l’article 7 a un périmètre très vague, de sorte qu’il est difficile de savoir en quoi pourrait consister cette nouvelle « relation de confiance », au-delà d’une nouvelle procédure de rescrit. Mon amendement COM-211 vise donc à préciser ce champ afin de garantir le respect de l’esprit même de la « relation de confiance », c’est-à-dire un accompagnement des entreprises en amont de leurs obligations déclaratives, par une discussion continue avec l’administration.

Par rapport au texte actuel, les principales modifications seraient les suivantes : une priorité donnée à l'accompagnement dans la durée, portant sur le respect des obligations déclaratives ; une mention expresse du caractère contemporain de l'accompagnement ; une mixité des équipes, composées à la fois d'agents chargés de l'établissement de l'assiette et d'agents chargés du contrôle ; une possibilité de déposer une déclaration initiale ou rectificative sans encourir de pénalités.

L'amendement COM-211 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 7

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Lorsqu'un contrôle de l'Urssaf met en évidence une situation de travail dissimulé, l'employeur perd le bénéfice des exonérations de cotisations et de contributions sociales dont il a bénéficié, le cas échéant au cours des cinq années précédentes. Cette sanction, potentiellement lourde, vient en complément du redressement de cotisations, des majorations prévues par la loi, des pénalités de retard et, le cas échéant, des poursuites pénales auxquelles peut s'exposer l'employeur qui se rend coupable de dissimulation. Cet arsenal de sanctions vise à rendre plus efficace la lutte contre le travail dissimulé – et c'est bien normal.

Néanmoins, la qualification de travail dissimulé recouvre des situations bien différentes dans les faits. Il peut s'agir d'un employeur qui dissimule sciemment une partie de son activité ou de ses salariés dans ce cas, la loi doit s'appliquer dans toute sa rigueur. La qualification de travail dissimulé est toutefois également applicable lorsqu'un employeur oublie de mentionner des heures supplémentaires effectuées ou lorsqu'une prestation de service effectuée par un travailleur indépendant est requalifiée en activité salariée – or cela arrive pour des gens qui se croient de bonne foi indépendants.

L'application d'une même sanction, quelle que soit la situation et quel que soit le montant des rémunérations éludées, n'est pas évidente ; elle contribue à la mauvaise perception que peuvent avoir certains employeurs des contrôleurs Urssaf – ce qui a conduit l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) que j'ai auditionnée, à signaler le problème au même titre que les employeurs.

Il me semble opportun de mieux adapter la sanction à la gravité des manquements constatés sans réduire pour autant l'efficacité de la lutte contre le travail dissimulé. C'est ce qui m'a conduite à écrire l'amendement COM-230 en étroite coopération avec les services de l'Acoss. Il s'agit de moduler le montant des exonérations annulées en fonction de l'importance des rémunérations considérées comme dissimulées, comparativement aux rémunérations régulièrement déclarées. Mais la modulation ne s'applique pas aux cas de dissimulation totale ; elle est exclue dans les cas de dissimulation du travail d'un mineur ou d'une personne vulnérable et de manquements commis en bande organisée ; elle n'est pas applicable en cas de nouveau manquement dans un délai de cinq ans – c'est donc un droit à l'erreur dont on ne bénéficie qu'une fois.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Mais il y a bien dissimulation... Si elle est accidentelle, l'entreprise peut toujours avoir recours au droit à l'erreur. Si l'infraction est caractérisée, il paraît difficile de moduler...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le problème, c'est qu'aujourd'hui, c'est tout ou rien. Une heure supplémentaire est oubliée, et l'entreprise n'a plus droit à aucune exonération. Cet amendement n'ouvre pas la possibilité de frauder puisque l'erreur n'est admissible qu'une fois.

M. Emmanuel Capus. – Je crois que Mme Taillé-Pollian se réfère au droit du travail, dans lequel le travail dissimulé inclut la notion d'intention frauduleuse. Pour que les prud'hommes reconnaissent le travail dissimulé, le salarié doit en effet démontrer l'existence d'heures supplémentaires et prouver l'intention de l'employeur. Dès lors, les condamnations sont lourdes – six mois de dommages et intérêts forfaitaires – mais rares. En matière de sécurité sociale, je ne sais pas si le régime est le même.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous avons rédigé cet amendement avec l'Acoss. Les contrôleurs eux-mêmes se sentent mal considérés à cause de cette règle du « tout ou rien ».

Mme Sophie Taillé-Pollian. – Avec un même vocable, on parle donc de deux choses différentes... En attendant de vérifier ce point de notre côté, nous nous abstiendrons.

L'amendement COM-230 est adopté. L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Lorsqu'un employeur qui a déjà été averti ou sanctionné commet un nouveau manquement dans un délai d'un an, le plafond de l'amende administrative prononcée par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) est majoré. Mon amendement COM-4 précise qu'il s'agit d'un nouveau manquement de même nature afin d'éviter toute ambiguïté.

Mme Sophie Taillé-Pollian. – Je suis dubitative. Si l'employeur a commis une infraction, il devrait être attentif à l'ensemble des règles qui s'imposent à lui...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le code du travail est complexe.

Mme Sophie Taillé-Pollian. – Il est en voie de devenir très simple !...

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il ne s'agit pas, dans le cas visé, d'une récidive. Mon amendement ne fait que lever une ambiguïté.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-135 supprime la prise en compte des ressources et charges de l'employeur dans l'appréciation par la Direccte de l'opportunité de prononcer un avertissement ou une amende administrative.

J'y suis défavorable. En vertu de l'article L. 8115-4 du code du travail, la Direccte prend déjà en compte plusieurs éléments pour fixer le montant de l'amende administrative qu'il prononce, notamment la gravité du manquement et les ressources et charges de l'entreprise. En effet, une même sanction pécuniaire n'a pas le même effet pour un employeur ayant des ressources importantes et pour un employeur ayant des ressources plus faibles. Il

semble donc tout à fait cohérent que la Directe prenne également en compte les ressources et charges de l'entreprise pour apprécier si elle prononce un avertissement ou une amende.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Lorsqu'on commet une infraction, une amende claire et rapide est préférable ; il faut éviter de surcharger les tribunaux. Je le retire, sous réserve de vérification. Pourriez-vous me transmettre les éléments sur lesquels vous avez fondé votre appréciation ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Bien sûr !

L'amendement COM-135 est retiré. L'amendement COM-36 rectifié bis est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution, ainsi que les amendements identiques COM-37 rectifié bis, COM-134 et COM-172. L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 bis

L'article 8 bis est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 8 bis

Les amendements COM-121 et COM-122 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 9

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-231 poursuit deux objectifs : remplacer la définition des documents administratifs qui sont abrogés par celle des documents qui sont applicables et soumettre certaines notes ministérielles au même régime que les circulaires, pour éviter que les circulaires soient prises sous la forme de notes.

L'amendement COM-231 est adopté. L'amendement COM-139 est retiré. L'amendement identique COM-153 n'est pas adopté. L'amendement COM-26 est retiré. L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-232 supprime l'article 10, qui généralise le rescrit à l'ensemble de l'administration. Qu'il soit prévu qu'un décret en détermine les principales modalités d'application, et surtout le champ d'application de l'article pose un problème de constitutionnalité, ainsi que l'a souligné le Conseil d'État, en ce qu'elle entache ces dispositions d'incompétence négative. C'est un véritable blanc-seing demandé au Parlement !

De plus, aucune information n'est donnée sur les moyens qui seront nécessaires à cette mesure... et pour cause : on ne connaît pas son champ d'application !

M. Pierre-Yves Collombat. – Bravo !

L'amendement COM-232 est adopté et l'article 10 est supprimé.

M. Jean-François Husson, président. – Belle unanimité !

L'amendement COM-84 rectifié devient sans objet, ainsi que l'amendement COM-102, les amendements identiques COM-140 et COM-150, et l'amendement COM-27.

Article 11

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 11 prévoit une expérimentation de la validation tacite des propositions de rescrits transmises par l'utilisateur à l'administration. C'est un aménagement à la procédure de rescrit prévue à l'article 10, que nous avons supprimée. Mon amendement COM-233 supprime, en conséquence, cet article.

L'amendement COM-233 est adopté et l'article 11 est supprimé. L'amendement COM-85 rectifié devient sans objet.

Article 12

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-174 ouvre le droit au certificat d'information à tout usager exerçant ou souhaitant exercer une activité, et non aux seuls porteurs de projet.

M. Pierre-Yves Collombat. – *Quid* des cas où plusieurs règles s'appliquent ? Cela risque de créer des perturbations. En outre, de quels moyens supplémentaires l'administration disposera-t-elle pour être exhaustive ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – J'en parle justement à l'amendement suivant !

L'amendement COM-174 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-175, de même que l'amendement COM-103 visent à éviter que l'utilisateur demandant un certificat d'information soit renvoyé d'un guichet à un autre. L'amendement COM-103 voudrait créer un guichet unique auquel tout usager pourrait s'adresser pour obtenir un certificat d'information sur l'ensemble des règles applicables à une activité. J'ai moi-même envisagé une telle solution, qui est très séduisante sur le papier mais en réalité très complexe à mettre en œuvre.

M. Jérôme Durain. – Eh oui !

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Non seulement, contrairement au certificat de projet environnemental pris en exemple dans l'amendement, les matières concernées seraient bien plus vastes, mais le référent unique pourrait aussi voir sa responsabilité engagée sur des matières qui ne relèvent pas de sa compétence.

J'ai donc dû y renoncer, à regret, pour retenir une solution certes moins ambitieuse mais plus pragmatique, celle de mon amendement COM-175 : l'administration saisie orientera l'utilisateur vers d'autres interlocuteurs pour compléter son information, si nécessaire, et au plus tard dans le mois suivant sa demande, ce qui sera déjà une avancée importante. Monsieur Mouiller, retireriez-vous votre amendement à son profit ?

M. Philippe Mouiller. – J'aurais préféré la perfection, mais je rejoins le pragmatisme...

L'amendement COM-103 est retiré.

M. Pierre-Yves Collombat. – Peut-on encore parler de certificat, s'il ne contient qu'une information qui n'engage pas vraiment ? L'intention première était bien différente – même si je la conteste, car elle était la porte ouverte à n'importe quoi !

M. Yves Détraigne. – La proposition fait le pari que l'administration saura toujours parfaitement où il faut orienter l'utilisateur. Sera-ce toujours vrai ? L'idée est cependant très bonne.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'administration ne sera responsable de ce qui relève de sa compétence. Quant à la coordination entre administrations, c'est un premier pas...

L'amendement COM-175 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-176 et COM-86 rectifié réduisent tous deux le délai maximal pour la délivrance du certificat d'information, aujourd'hui plafonné à cinq mois dans le texte. Mon amendement, le 176, propose trois mois, contre deux pour l'amendement 86. Ce plafond pourra toujours être réduit selon les activités : qui peut le plus peut le moins. Même si le certificat sera facile à rédiger dans la très grande majorité des cas, voire déjà prêt à la réception de la demande de l'utilisateur, on ne peut tout à fait exclure qu'il faille, pour certaines activités très techniques, un peu plus de temps. En termes de stratégie, je rappellerai que le Gouvernement était déjà très opposé au plafond ajouté à l'Assemblée, et que trois mois seront plus faciles à faire accepter que deux... Retrait du 86 au profit du 176 ?

M. Michel Vaspert. – Soit.

L'amendement COM-86 rectifié est retiré.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il ne s'agit que d'exposer des règles générales ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Oui, et non de donner un rescrit.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis rassuré !

L'amendement COM-176 est adopté. L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-177 exclut de la cristallisation des règles les dispositions qui préservent directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement, ainsi que les dispositions nouvelles dont l'utilisateur demanderait à bénéficier parce qu'elles lui sont plus favorables.

L'amendement COM-177 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-178 prévoit que l'évaluation de l'expérimentation est transmise au Parlement au plus tard six mois avant son terme, ce qui permettra d'en disposer avant d'envisager une éventuelle généralisation.

L'amendement COM-178 est adopté. L'article 12 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Husson, président. – La commission est unanime...

Article 13

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-234 précise que la responsabilité pénale du signataire d'une transaction ne peut être exclue, malgré un avis favorable du comité *ad hoc*.

L'amendement COM-234 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-29 évite que le signataire d'une transaction puisse voir sa responsabilité personnelle engagée en raison des montants mis à la charge de l'autre partie à la transaction, alors même qu'il aurait suivi l'avis du comité. En partie satisfait par l'article 44 du projet de loi, il permet néanmoins d'englober un plus grand nombre de cas que la rédaction initiale de l'article et offre, effectivement, une meilleure protection aux signataires. Avis favorable.

L'amendement COM-29 est adopté. L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Husson, président. – Encore un article adopté à l'unanimité !

Articles additionnels après l'article 13

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-104 étend la compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CID) aux litiges en matière de qualifications de charges déductibles ou d'immobilisation des dépenses engagées par l'entreprise. Avis favorable : c'est mieux pour les entreprises.

M. Philippe Mouiller. – Enfin !

L'amendement COM-104 est adopté et devient article additionnel.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-105 étend les compétences des mêmes CID aux majorations prévues à l'article 1729 du code général des impôts – 40 % ou 80 % – qui découlent des rectifications dont elles sont saisies. Avis favorable : cela conduirait les CID à se prononcer non plus sur le montant des redressements, mais sur le bien-fondé des sanctions qui s'y attachent, donnant ainsi une nouvelle possibilité de reconnaître la bonne foi du contribuable.

L'amendement COM-105 est adopté et devient article additionnel.

Article 14

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-212 rétablit une disposition du texte initial, vraisemblablement supprimée par erreur par l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-212 est adopté. L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 14

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-118 appelle toute notre attention. Il est très important que les résultats des expérimentations soient transmis d'abord au Parlement, qui décide éventuellement de les publier. Or c'est le contraire que prévoit cet amendement. Je demande donc le retrait ou, à défaut, donnerai un avis défavorable.

M. Emmanuel Capus. – Je suis cosignataire de cet amendement. L'idée est d'obliger le Gouvernement à publier les résultats, car certains ne nous sont pas connus.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – C'est le Gouvernement qui conduit les expérimentations. Avec cet amendement, il resterait seul destinataire de son évaluation. De plus, chaque disposition législative portant une expérimentation prévoit les modalités de communication de son rapport d'évaluation.

M. Victorin Lurel. – Les expérimentations sont toujours autorisées par le Parlement, mais exécutées par l'exécutif. Rendre publique leur évaluation me semble être une bonne mesure. Sous-amendez cet amendement, si vous le souhaitez, même s'il me semble qu'il se suffise à lui-même...

M. Jean-François Husson, président. – La transmission au Parlement n'est pas identique à la publication. Le Parlement doit garder la main.

M. Victorin Lurel. – Soit !

M. Jean-François Husson. – Mais ce n'est pas ce que dit l'amendement. Je vous invite donc à le retirer pour le retravailler.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous ne sommes pas loin d'être d'accord sur le fond.

L'amendement COM-118 n'est pas adopté. Les amendements COM-119 et COM-169 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 15 A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-256 établit un principe d'interdiction du recours aux numéros surtaxés par les administrations de l'État, alors que la rédaction de l'Assemblée nationale n'empêche pas de recourir à un numéro surtaxé et obligerait ceux qui ne disposent pas d'un numéro à s'en doter. Il exclut les établissements publics industriels et commerciaux, tels que la SNCF, du champ d'application du dispositif, dans la mesure où ce principe n'a pas vocation à s'appliquer à des activités industrielles et commerciales. Il supprime la référence à un numéro non géographique. Enfin, il supprime le gage compensant la perte de recettes des collectivités territoriales dans la mesure où cet article ne leur est pas applicable, ce qui satisfait l'amendement n° 15 de Jean-Pierre Grand.

L'amendement COM-256 est adopté. L'amendement COM-15 devient sans objet.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le gage visé par l'amendement COM-30, qui vise à substituer un gage sur les transactions financières au gage actuel sur le tabac devrait être levé par le Gouvernement. Retrait ?

M. Jean-François Husson, président. – Cet amendement pourrait donc être retiré pour être, le cas échéant, redéposé en séance.

L'amendement COM-30 est retiré. L'article 15 A est adopté sans modification.

Article 15

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-179 confère une portée plus large au référent unique en incluant les organismes de sécurité sociale dans le champ de l'expérimentation. Cette idée, proposée à l'article 15, a plutôt fait consensus parmi les personnes que nous avons entendues, même si certaines nous ont mis en garde sur les modalités pratiques, qu'il faudra évaluer avec attention avant généralisation.

L'amendement COM-179 est adopté.

M. Jean-François Husson, président. – Belle unanimité !

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nombre d'acteurs locaux ou nationaux que nous avons entendus ont exprimé leur scepticisme, voire leurs inquiétudes sur cet article 15 bis. Les structures des maisons de services au public sont très diverses : elles n'ont pas la personnalité morale et les acteurs qui les composent diffèrent fortement d'une maison à l'autre.

Comment, dans ces conditions, définir un référent unique et lui conférer un pouvoir de décision ? Plutôt que de légiférer, même à titre expérimental, et d'avaliser un dispositif qui soulève trop d'incertitudes, mon amendement COM-180 supprime cet article. L'association des maires de France en est ravie.

L'amendement COM-180 est adopté et l'article 15 bis est supprimé.

M. Jean-François Husson, président. – L'article 15 ter sera examiné demain, selon la procédure de législation en commission.

Article additionnel après l'article 15 ter

L'amendement COM-61 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 16

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-182, COM-87 et COM-106 poursuivent le même objectif : moduler le plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs en fonction de la taille de l'entreprise. Pour une TPE, la charge d'un contrôle sera en effet plus lourde que pour une PME de taille plus importante et l'instauration de deux plafonds sera parfaitement gérable par l'administration. Mon amendement COM-182 retient une durée cumulée de six mois pour les TPE, soit les entreprises de moins de 10 salariés et de moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel.

L'amendement COM-87 serait ainsi totalement satisfait. Je demanderai le retrait de l'amendement COM-106 : le plafond proposé de trois mois entraverait à l'excès les capacités de contrôle de l'administration et la catégorie d'entreprise qu'il vise ne correspond ni à la définition des TPE ni à celles des PME.

M. Pierre-Yves Collombat. – A-t-on idée de cette frénésie de contrôle dont il est fait état ? Cela sonne bien, mais savons-nous combien d'entreprises sont concernées ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Nous ne disposons pas de chiffres mais les rapports remis sur ce sujet ont montré que c'était moins le nombre et la fréquence des contrôles qui importaient que le temps passé par les entreprises à répondre aux demandes, ainsi que les modalités de ces contrôles. Un contrôle perturbe bien plus une TPE, où c'est le patron qui doit s'en charger, qu'une plus grande entreprise qui pourra mobiliser plusieurs collaborateurs.

Mme Élisabeth Lamure. – Absolument !

M. Michel Vaspert. – Tout à fait.

M. Jean-François Husson, président. – Vous trouverez des éléments complémentaires dans le rapport.

L'amendement COM-106 est retiré. L'amendement COM-182 est adopté. L'amendement COM-87 devient sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Comme plusieurs amendements avant lui, l'amendement COM-28 entend supprimer l'adverbe « directement » pour caractériser les exceptions au plafonnement de la durée des contrôles. J'y suis défavorable car cela reviendrait à restreindre trop fortement le champ du dispositif, qui connaît déjà de très nombreuses exceptions. À défaut, toute norme ou presque pourrait être considérée comme préservant indirectement la santé, la sécurité ou l'environnement.

L'amendement COM-28 est retiré.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-183 supprime une précision inutile.

L'amendement COM-183 est adopté. L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Husson, président. – Les articles 17, 17 bis A et 17 bis B seront examinés selon la procédure de législation en commission.

Article 17 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La fixation de l'ensemble des conditions de l'expérimentation prévue à l'article 17 bis est renvoyée à un décret. Dans ces conditions, il est impossible de dire comment ce dispositif pourrait s'articuler avec les médiateurs sectoriels existants. Quel sera son rôle ? Une forme de voie d'appel en matière de médiation ? La suppression de l'article par les amendements identiques COM-213 et COM-163 me semble donc opportune.

Les amendements identiques COM 2013 et COM-163 sont adoptés et l'article 17 bis est supprimé.

Article 18

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avec mon amendement COM-3 et l'amendement COM-164, il s'agit de faire passer l'habilitation à légiférer par ordonnance sur la récupération des indus en matière de prestations sociales de dix-huit à douze mois.

L'amendement COM-3 est adopté. L'amendement COM-164 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 18

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-107 vise à prévoir dans la loi l'envoi par l'Urssaf d'un courrier électronique en cas de retard de paiement des cotisations sociales. Une telle précision relève de l'organisation pratique des Urssaf et n'a pas sa place dans la loi.

M. Philippe Mouiller. – Lorsqu'une PME n'est pas en capacité de payer, l'administration lui impose d'abord des pénalités, et seulement ensuite le dialogue s'instaure. Par cet amendement, nous souhaiterions que l'administration propose automatiquement un plan d'échelonnement de la dette, par le biais d'un courrier électronique – c'est ce qui nous semblait le plus logique – ou de tout autre moyen.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Imposer un échelonnement systématique de la dette pourrait être jugé irrecevable au titre de l'article 40.

M. Philippe Mouiller. – Je vous propose d'y réfléchir ensemble d'ici à la séance publique et je le retire.

M. Victorin Lurel. – En tant que président de région, j'ai été confronté à ce problème : l'Urssaf ayant refusé de prendre l'attache des petites entreprises, la région a dû recruter dix conseillers pour faire l'interface entre l'administration et la PME. C'est un vrai sujet, au-delà du vecteur de communication qu'est le courrier électronique...

Mme Élisabeth Lamure. – Je m'étonne qu'une demande d'échelonnement puisse relever de l'article 40.

L'amendement COM-107 n'est pas adopté.

Article 19

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-162 propose de supprimer cet article qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour expérimenter des ajustements du régime des chambres d'agriculture. Je partage les remarques des auteurs de l'amendement sur le fait qu'un tel article trouverait davantage sa place dans un projet de loi dédié.

Néanmoins, d'une part, il permettra aux agriculteurs de bénéficier de conseils de la part des chambres – et se rapproche en cela des préconisations du rapport de notre collègue Daniel Dubois sur les normes agricoles ; d'autre part, il tend à permettre aux chambres qui le

souhaitent de poursuivre le mouvement de régionalisation. Dès lors, je ne vois pas de raison de le supprimer.

C'est pourquoi j'émettrai un avis défavorable sur cet amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je voterai cet amendement car je trouve fâcheux que le Gouvernement profite de ce texte pour demander des habilitations touchant des sujets tout à fait éloignés de son objet principal.

Mme Josiane Costes. – Cet article est effectivement hors-sujet. Il aurait sa place dans un texte sur l'agriculture.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Il est effectivement en dehors du sujet mais il répond à certaines demandes du terrain. Je vous proposerai d'ailleurs des amendements pour améliorer le dispositif.

M. Michel Vaspart. – Je suivrai le rapporteur car il y a nécessité de légiférer sur ce point, mais je fais le même constat que mes collègues.

Mme Michelle Meunier. – Nous suivrons le rapporteur car nous souhaitons défendre un amendement à cet article, mais il est vrai que l'on peut s'interroger sur sa place dans ce texte.

M. Pierre-Yves Collombat. – Peut-on savoir quelles organisations soutiennent cet article ?

Mme Dominique Vérien. – Il me semble que la FNSEA y était plutôt défavorable.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les syndicats agricoles que nous avons auditionnés ont proposé d'apporter des modifications à cet article, mais pas sa suppression.

L'amendement COM-162 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement *COM-184* vise à corriger une erreur matérielle.

L'amendement COM-184 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques COM-14 rectifié, COM-72 rectifié et COM-146 rectifié tendent à ce que l'ordonnance confiant de nouvelles missions d'information aux chambres d'agriculture précise les conditions organisationnelles et financières de cette expérimentation. Il y a effectivement un certain flou sur la question, qu'il convient de lever. J'y suis favorable.

Les amendements identiques COM-14, COM-72 et COM-146 sont adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-64 rectifié entend préciser que les transferts de compétences vers les chambres régionales ne sauraient se produire sans l'accord des chambres départementales concernées. J'y suis favorable.

L'amendement COM-64 est adopté. L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Article additionnel après l'article 19

L'amendement COM-131, portant article additionnel après l'article 19, est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 20

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-31 tend à ce que l'ensemble des avis rendus par le Conseil d'État et les juridictions administratives, ainsi que les rapports et communications de la Cour des comptes soient rendus publics. Une telle mesure ne peut être mise en œuvre sans que soient, *a minima*, consultées les institutions visées ainsi que la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada). Il conviendrait, en outre, de préciser la rédaction de ces dispositions afin de ne pas rendre communicables certains documents qui n'ont, en tout état de cause, pas vocation à l'être. Je demande donc le retrait ou émetts, à défaut, un avis défavorable.

M. Jérôme Durain. – Je maintiens cet amendement.

M. Victorin Lurel. – Je m'étonne de votre réponse, monsieur le rapporteur. Il nous faudrait l'avis favorable des administrations concernées pour pouvoir légiférer ? Le Parlement n'est pas sous tutelle.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Il ne s'agit pas de se soumettre à la volonté des institutions concernées, mais de les consulter avant d'adopter des mesures qui les concernent.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

Article 21

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-89 rectifié pose un principe de computation des délais d'instruction de dossier par l'administration à compter de la date d'obtention des informations. Si je comprends la logique de datation, je crains en revanche qu'elle ne soit pas opérante à cet article. En effet, l'objectif de la mise en place des interfaces de programmation applicatives, comme « l'API Entreprise », a pour ambition de permettre aux entreprises de ne transmettre leurs informations aux administrations qu'une seule fois. Dès lors, l'inscription de la computation du délai à cet article n'a pas vraiment de sens puisqu'il ne s'agit pas, à proprement parler, de procédures d'instruction de dossiers.

Je demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut j'émettrai un avis défavorable.

Mme Élisabeth Lamure. – S'agit-il de l'application du principe « dites-le-nous une fois » ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – C'est en effet l'objectif.

L'amendement COM-89 est retiré.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 21 du projet de loi prévoit une expérimentation pour les entreprises volontaires : elles ne sont pas tenues de communiquer à une administration des informations que celle-ci détient déjà dans un traitement automatisé ou qui peuvent être obtenues d'une autre administration de la même manière. J'estime qu'il convient de prévoir un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur le projet de décret destiné à préciser les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation. Tel est l'objet de l'amendement COM-237.

L'amendement COM-237 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement COM-88 rectifié car je pense qu'insérer un volet sur l'évaluation des délais administratifs n'est pas opportun à cet article 21, où l'objectif est de réduire le nombre de fois qu'une entreprise transmet la même pièce.

Mme Élisabeth Lamure. – Nous critiquons souvent le manque de rigueur des études d'impact qui nous sont transmises. Cet amendement vise précisément à ce que l'impact de la mesure prévue à l'article 21 sur les délais administratifs soit évalué.

Mme Dominique Vérien. – L'article 21 poursuit un objectif de simplification mais pourrait au contraire conduire à ce que les administrations prennent davantage de temps dans le traitement des dossiers. Puisqu'il s'agit d'une expérimentation, il semble pertinent que son impact soit évalué.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Sur la base de ces explications, j'émet un avis favorable à cet amendement.

L'amendement COM-88 est adopté. L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21 bis

L'article 21 bis est adopté sans modification.

M. Jean-François Husson, président. – Les articles 22 et 22 bis seront examinés selon la procédure de législation en commission.

Article 23

L'amendement rédactionnel COM-216 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-90 rectifié vise à fixer un délai maximal pour la délivrance de titres. En l'absence de sanction prévue, il sera difficile de faire respecter ce délai maximal de délivrance de titres.

En outre, il est difficile d'appliquer un délai uniforme à des situations très différentes : les services instructeurs peuvent notamment avoir besoin de temps pour l'examen de demandes pour lesquelles une fraude est suspectée. Il y a également des périodes plus sensibles que d'autres, comme les semaines précédant les vacances. Il ne paraît donc pas pertinent d'inscrire dans la loi un délai maximal de délivrance pour les titres. En conséquence, j'émet un avis défavorable.

Mme Élisabeth Lamure. – Existe-t-il des obstacles techniques ?

M. Yves Détraigne. – Certaines communes ne délivrent pas tous les titres. Il me semble que des délais trop courts seraient difficiles à tenir.

Mme Dominique Vérien. – Quelles seraient les sanctions en cas de dépassement des délais ?

Mme Christine Lavarde. – Lorsqu'une régulation est mise en place en amont, par l'organisation de rendez-vous, les délais peuvent être très courts.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Réduire les délais de traitement suppose de donner aux collectivités territoriales et aux services préfectoraux les moyens humains de le faire. Le contexte budgétaire actuel n'est pas favorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Même si l'automatisation permet de réduire les dépenses de personnel, je ne pense pas que les collectivités disposent d'importantes marges de manœuvre.

M. Didier Mandelli. – La compensation financière par l'État de la charge que représente la délivrance de titres est insuffisante.

L'amendement COM-90 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-217 vise à supprimer deux mentions inutiles. Cet amendement vise par ailleurs à ce que les résultats de l'évaluation du dispositif expérimenté soient transmis au Parlement.

L'amendement COM-217 est adopté. L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-218 supprime une mention inutile.

L'amendement COM-218 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-219 vise à permettre de mener l'expérimentation du remplacement du justificatif de domicile par l'attestation de résidence pour les Français de l'étranger sur dix-huit mois effectifs.

L'amendement COM-219 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les précisions concernant la transmission au sein du Gouvernement de l'évaluation du dispositif expérimenté et le délai de cette transmission n'ont pas à figurer dans la loi. L'amendement COM-220 vise par ailleurs à ce que les résultats de l'évaluation de l'expérimentation soient transmis au Parlement.

L'amendement COM-220 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La législation actuelle prévoit que l'Assemblée des Français de l'étranger, et son Bureau dans l'intervalle des sessions de cette dernière, peut adopter des avis de sa propre initiative sur toute question concernant les Français de l'étranger. Il n'est donc pas utile de préciser dans la loi, comme le propose l'amendement COM-127 que le décret d'application doit être pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger ou de son Bureau. Je demande donc le retrait de l'amendement.

L'amendement COM-127 est retiré. L'article 23 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements COM-111 et COM-112 sont rédactionnels et l'amendement COM-113 vise à ce que les résultats de l'évaluation de l'expérimentation soient transmis au Parlement.

Les amendements COM-111, COM-112 et COM-113 sont adoptés.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 24

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Je rejoins tout à fait la préoccupation de l'amendement COM-75 rectifié, qui s'inscrit dans la continuité des problématiques dont nous a fait part le Défenseur des droits, Jacques Toubon, lorsque nous l'avons entendu. Toute opération de dématérialisation doit, à l'évidence, donner lieu à un accompagnement des usagers qui sont éloignés, pour diverses raisons, du numérique : c'est d'ailleurs dans cet esprit que la plupart de nos collectivités territoriales conduisent les projets sur le terrain.

Toutefois, il me semble délicat d'inscrire un tel principe général dans la loi, dans la mesure où de telles opérations ne génèrent pas forcément des « gains » quantifiables. Même si l'exemple que vous prenez du ministère des finances est évocateur, encore faudrait-il être sûr qu'il soit fiable... D'ailleurs, s'il s'agit de gains quantifiables en matière de réduction de masse salariale, je ne suis pas sûr que cela corresponde à l'objectif recherché. Dans ces conditions, je vous propose le retrait de cet amendement ; à défaut j'émettrai un avis défavorable.

M. Yves Détraigne. – J'y suis également défavorable, car c'est une question d'administration interne aux services.

Mme Angèle Prévaille. – Je maintiens cet amendement car il s'agit d'une clause de protection des usagers vulnérables, c'est-à-dire ceux qui habitent en zone blanche, ceux qui ne disposent pas du matériel informatique adéquat ou encore ceux qui ne disposent pas des compétences suffisantes pour avoir recours à l'outil numérique. Je peux rédiger cet amendement différemment, mais une telle clause de protection me semble indispensable.

Mme Michelle Meunier. – Il faudrait, en effet, reformuler cet amendement. C'est une question d'accès aux droits. On sait que certains publics auront toujours besoin d'un accompagnement, notamment humain, pour apprendre à utiliser les outils numériques, en particulier pour se connecter aux services publics, qui sont de plus en plus numérisés.

Mme Angèle Prévile. – Je le retire afin de le reformuler en vue de déposer un nouvel amendement en séance.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Cet amendement tend à éviter que le gain de productivité réalisé du fait de la dématérialisation ne se fasse pas au détriment de l'accès aux droits. C'est un problème qui se pose pour de nombreux services publics. Nous devons pouvoir trouver une meilleure rédaction.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'un des arguments au soutien des politiques de dématérialisation est de réaliser des économies. Or, on ne peut pas affecter *a priori* les économies réalisées à telle ou telle activité. De plus, se poserait la question de l'évaluation du montant des économies réalisées. Ensuite, à qui ces « gains » seraient-ils attribués ? Nous sommes tous conscients du problème de l'éloignement du numérique que subissent un certain nombre de nos concitoyens. Mais le dispositif proposé par l'amendement ne me semble pas très lisible.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je souhaite clarifier l'esprit de cet amendement. Ce serait à la structure qui réalise des gains de productivité d'affecter une partie de ces gains à une politique d'accès aux droits des personnes éloignées du numérique. C'est, par exemple, ce qu'a fait Pôle emploi. Il ne s'agit nullement de contribuer à un fonds ou à une structure dédiée mais de financer un tel redéploiement de postes au sein d'une même structure.

M. Jean-François Husson. – J'attire votre attention sur le risque d'irrecevabilité au titre de l'article 40 de telles dispositions.

Mme Pascale Gruny. – Je comprends la démarche des auteurs de cet amendement. Néanmoins, il convient en effet d'en modifier la rédaction car sa lettre paraît diverger de l'objectif poursuivi.

L'amendement COM-75 rectifié est retiré.

Article 25

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 25 octroie à l'ensemble des associations culturelles la possibilité de collecter des dons par SMS. C'est une mesure que j'approuve. Il s'agit tout simplement d'égalité de traitement entre différents types d'associations, sans revenir nullement sur les principes fondateurs de la loi de 1905. Les associations culturelles reçoivent déjà des dons. Il s'agit seulement d'un nouveau moyen de paiement. De plus, le dispositif comprend d'importants garde-fous comme, par exemple, le plafonnement des dons à 50 euros, auquel s'ajoute un plafond mensuel de 300 euros. En conséquence, j'émetts un avis défavorable à l'amendement COM-159.

Mme Josiane Costes. – C'est le risque de ne pas pouvoir identifier l'auteur du don, à travers l'utilisation de cartes prépayées, qui motive notre amendement de suppression.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les dons sont plafonnés. Il s'agit, d'ailleurs, d'une transposition du droit européen.

L'amendement COM-159 n'est pas adopté. L'article 25 est adopté sans modification.

Article 25 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement *COM-221* dont je suis l'auteur propose, comme l'amendement *COM-160*, de supprimer cet article prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les obligations comptables des associations culturelles.

M. Victorin Lurel. – Je souhaiterais une explication car il s'agit quand même d'appliquer les principes de laïcité, de transparence comptable et d'égalité de traitement entre les associations. En quoi de telles obligations comptables sont-elles gênantes ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Cet article n'a rien à voir avec la laïcité ou avec le contrôle des obligations comptables de ces associations. Il s'agit simplement d'un rapport sur l'obligation imposée aux associations culturelles, depuis une ordonnance de 2015, de tenir un état de leurs dépenses et de leurs recettes. Or, l'article 25 du présent projet de loi tend justement à prévoir de nouvelles obligations comptables *via* l'établissement de comptes annuels. Une évaluation de ces nouvelles dispositions ne pourra donc être réalisée qu'après quelques années de mise en œuvre.

M. Victorin Lurel. – Je me permets d'insister car ces dons en question sont bien défiscalisés, à raison des deux tiers. Dans la partie recettes de cette comptabilité figureront bien les dons reçus et il me paraîtrait donc intéressant que le Parlement puisse en être informé afin de savoir combien les cultes coûtent à l'État du fait de cette défiscalisation.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Non seulement les contrôles existent mais le rapport que nous souhaitons supprimer n'a que peu d'intérêt et ne dirait rien, en tous les cas, de ce que telle ou telle association aurait reçu, car tel n'est pas son objet.

Les amendements COM-121 et COM-160 sont adoptés. L'article 25 bis est supprimé.

Article additionnel après l'article 25 bis

L'amendement COM-22 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 26

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-185 rectifié propose de réduire le délai d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance à douze mois, afin de ne pas dessaisir le Parlement sur les règles de construction pendant dix-huit mois. Accessoirement, il procède à la correction d'une erreur matérielle.

L'amendement COM-185 rectifié est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-81 vise à inclure les bâtiments d'activité, dont les bâtiments logistiques, dans le champ d'application de la première ordonnance que prévoit l'article 26. Il est satisfait car la première ordonnance, comme la seconde d'ailleurs, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des constructions et rénovations de bâtiments, quelle qu'en soit la nature.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté. L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 26

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-82 propose d'instaurer des modalités procédurales particulières pour l'instruction des autorisations administratives concernant les projets de plateforme logistique. Il me semble qu'il n'établit pas suffisamment les raisons pour lesquelles ces plateformes devraient bénéficier d'un traitement différencié des autres types de projets et s'exonérer des dispositions applicables en droit commun de l'urbanisme et de l'environnement. La notion de plateforme logistique qu'il utilise n'est du reste pas définie, et risquerait d'être source d'insécurité juridique.

Enfin, ce type de projet est susceptible d'être concerné par l'article 26 *ter*, lequel propose déjà une simplification pour les porteurs de projets concernés par de multiples demandes d'autorisations administratives.

L'amendement COM-82 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, je vous proposerai un avis défavorable à l'amendement COM-83 qui vise cette fois les bâtiments accueillant, je cite, « une mixité programmatique ».

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-129 présenté par Mme Deromedi, qui tend à modifier le code de l'urbanisme afin d'exclure du droit de préemption les donations entre vifs effectuées au profit de divers organismes dont les associations culturelles, sera satisfait par l'amendement COM-225 que je présente à l'article 38. J'ai retenu cette mesure dans la continuité de votre rapport de 2016, ma chère collègue, sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance portant simplification du droit des associations et fondations.

Mme Jacky Deromedi. – Je vous remercie madame le Rapporteur et je le retire.

L'amendement COM-129 est retiré.

Article 26 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-2 que je vous présente, de même que l'amendement COM-13, entend supprimer cet article 26 *bis* par lequel le Gouvernement nous demande de l'habiliter à prendre par ordonnances, et dans un délai de dix-huit mois, toutes les mesures qu'il jugerait pertinentes pour favoriser le développement des modes de garde. Il est évident que la diversité des acteurs et la multitude de normes qui encadrent la création et le fonctionnement des modes de garde des jeunes enfants peuvent être sources de complexité et qu'une simplification serait la bienvenue. Pour autant, il n'apparaît pas justifié de donner une habilitation aussi large et aussi longue au Gouvernement, *a fortiori* dans un texte dont l'objet est tout autre.

Mme Michelle Meunier. – Et sans compter que les conséquences pour les collectivités territoriales d'une telle réforme seraient loin d'être neutres...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis parfaitement d'accord avec notre rapporteur. Il s'agit d'un sujet suffisamment compliqué et délicat, y compris en termes de respect de la laïcité comme l'actualité nous l'a parfois rappelé, pour prendre le temps d'y réfléchir.

Les amendements COM-2 et COM-13 sont adoptés. L'article 26 bis est supprimé.

Articles additionnels après l'article 26 bis

Les amendements COM-128 et COM-132 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 26 ter

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements COM-186, COM-187 rectifié et COM-255 que je vous présente visent simplement à apporter des corrections rédactionnelles ou des précisions.

Les amendements COM-186, COM-187 rectifié et COM-255 sont adoptés. L'article 26 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Husson, président. – L'article 27 sera examiné selon la procédure de législation en commission.

Article 28

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-188 réduit le délai d'habilitation d'un an à six mois en vue de permettre aux établissements dont les projets sont déjà définis de les mettre en œuvre rapidement, et procède aussi à la correction d'une erreur matérielle.

L'amendement COM-188 est adopté. L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 28

Les amendements COM-67 et COM-66 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 730-1 du code civil dispose que la preuve de la qualité d'héritier peut résulter d'un acte de notoriété, dont l'émission relève de la compétence des notaires depuis la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit. La mention de l'acte de notoriété en marge de l'acte de décès, qui fait partie des actes de l'état civil, avait été ajoutée expressément par le Sénat, dans l'objectif de renforcer les mesures de publicité relatives à l'acte de notoriété qui ne faisaient l'objet, jusqu'alors, d'aucune publicité. Désormais, les tiers en sont informés, alors même que la dévolution successorale peut présenter un intérêt certain pour eux, notamment pour les créanciers du défunt.

En conséquence, il ne me semble pas, à ce stade, souhaitable de supprimer cette mention, comme le suggère l'objet de l'amendement COM-18. En outre, le renvoi à un décret pour les modalités de publicité de ces actes pourrait être interprété comme une forme

d'incompétence négative, eu égard aux matières énumérées à l'article 34 de la Constitution. Compte tenu de ces éléments, j'émet un avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend à supprimer la transcription de l'acte de décès sur les registres de l'état civil de la commune de résidence, dès lors que le décès a eu lieu en dehors de la commune de résidence du défunt. Il me semble que cette mesure porterait atteinte au principe de conservation des actes de l'état civil, voire à celui de leur publicité et de leur force probante, ce que je n'estime pas souhaitable. Dans ces conditions, je vous demande de retirer cet amendement ; à défaut j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – En premier lieu, l'amendement COM-20 tend à substituer à l'article 80 du code civil, la mention de « *bref délai* » à celle des vingt-quatre heures dans lesquelles les directeurs des établissements de santé et sociaux doivent déclarer les décès survenus dans l'établissement à l'officier de l'état civil, dans l'objectif des heures d'ouverture des mairies. Je n'y suis pas favorable dans la mesure où les vingt-quatre heures s'entendent déjà hors week-end et jours fériés.

En second lieu, l'objet de l'amendement indique vouloir mettre fin au déplacement de l'officier d'état civil auprès du défunt dans le but de constater son décès alors qu'il n'a pas de compétence médicale pour cela, procédure qui a déjà été supprimée par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

En outre, l'amendement tend à supprimer le déplacement de l'officier de l'état civil encore prévu lors des décès dans des établissements pénitentiaire, alors que ces circonstances peuvent toutefois justifier une procédure particulière. En conséquence je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les Français vivant à l'étranger qui bénéficient d'une pension de retraite doivent transmettre chaque année à la caisse dont ils dépendent un justificatif d'existence prouvant qu'ils sont encore en vie. Il ressort de mes échanges avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) que celle-ci publie une liste d'administrations étrangères qu'elle reconnaît comme fiables. L'amendement COM-130 est donc en grande partie satisfait.

Il semble délicat de prévoir la validité des attestations établies par n'importe quelle administration de n'importe quel État. En outre, les attestations en langue étrangère sont généralement acceptées sans qu'il soit nécessaire de fournir une traduction. La mention d'une traduction dans la loi pourrait être interprétée comme obligeant les assurés à faire traduire à leurs frais l'attestation en question.

Mon avis est donc défavorable. La question de la remise de telles attestations par les mairies en France pourrait être creusée d'ici la séance.

Mme Jacky Deromedi. – Dans certains pays, les administrations sont éloignées des habitations. Il est donc difficile pour les Français résidant dans ces pays d'obtenir des

certificats de vie. Or, une fois revenus en France, l'administration refuse de le leur procurer. Il s'agit donc simplement de permettre aux Français de l'étranger de bénéficier d'une formalité administrative qui leur est aujourd'hui refusée.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous propose de retirer l'amendement pour travailler sur le sujet en vue de la séance.

L'amendement COM-130 est retiré.

Article 29

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 29 prévoit d'expérimenter un cadre juridique dérogatoire au droit du travail pour permettre à des salariés d'intervenir au domicile de la personne aidée et en continu pendant plusieurs jours. Les séjours de répit « aidants-aidé » se déroulent dans le cadre de structures et permettent d'offrir un suivi pluridisciplinaire à la personne aidée. Dans ce cadre, les dérogations au droit du travail n'apparaissent pas justifiées. Je vous propose donc, par mon amendement COM-238, de supprimer cet ajout de l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-238 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'expérimentation proposée ne prévoit pas de financement pour les dispositifs de suppléance alors que le coût semble être un obstacle majeur à leur développement. C'est d'ailleurs cette préoccupation qui avait justifié la suppression du même dispositif dans le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement. Le coût exorbitant s'explique en partie par le fait que toutes les heures de présence au domicile devront être comptabilisées comme des heures de travail effectif. Or, la convention collective des salariés du particulier employeur permet de distinguer des heures de travail effectif, des heures dites de présence responsable et des heures de nuit.

Il me semble donc que cette convention collective, qui a été élaborée par les acteurs de l'emploi à domicile eux-mêmes, constitue un cadre juridique adapté. L'amendement COM-239 vise à ce qu'elle soit applicable aux salariés exerçant des prestations de suppléance dans le cadre de l'expérimentation.

L'amendement COM-239 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Ainsi que le soulignent les auteurs des amendements COM-123 et COM-166, l'expérimentation du relayage prévue par l'article 29 ne dispose d'aucun financement spécifique. On voit donc mal de quels éléments la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) disposera pour mener l'expérimentation proposée. Au demeurant, l'expérimentation devra déjà faire l'objet d'un rapport d'évaluation transmis par les présidents de conseils départementaux au Gouvernement et d'un rapport remis par le Gouvernement au Parlement. Il convient de ne pas multiplier les rapports d'évaluation.

M. Philippe Mouiller. – La situation est la suivante : il y a aujourd'hui deux sources de financement. C'est pour pallier l'existence de ces multiples tuyaux que nous proposons qu'un rapport porte sur la globalité de l'expérimentation.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La CNSA devrait donc élaborer un rapport permettant de traiter de l'ensemble des sujets. Dès lors, je suis favorable à ces amendements.

Mme Josiane Costes. – C'est la crainte que des charges supplémentaires sans compensation financière ne soient imposées aux conseils départementaux qui motive cet amendement.

Les amendements COM-123 et COM-166 sont adoptés.

Article additionnel après l'article 29

L'amendement COM-110 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 30

La suppression de l'article 30 est maintenue.

La réunion est suspendue à 19 heures.

La réunion est reprise à 20 h 09.

M. Jean-François Husson, président. – Mes chers collègues, nous reprenons la discussion des articles et sommes parvenus à l'article 31.

Article 31

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Par son amendement COM-116, M. Capus souligne justement la complexité de la procédure de rescrit juridictionnel prévue au présent article. Toutefois, j'estime que son objectif, c'est-à-dire la sécurisation juridique des grands projets et des opérations complexes, est d'intérêt général et c'est la raison pour laquelle je vous proposerai un dispositif alternatif à l'amendement suivant.

Par ailleurs, vous évoquez la jurisprudence « Danthony » mais celle-ci ne permet la régularisation d'un acte administratif que s'il s'agit d'un vice de procédure et sous certaines réserves.

L'amendement COM-116 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Comme je l'évoquais à l'instant, je partage la finalité du Gouvernement de mieux encadrer les contentieux afférents aux grands projets et aux opérations complexes. Pour autant, le dispositif proposé par cet article me semble trop complexe et même contre-productif : il risque en effet d'encourager les saisines systématiques et d'accroître la charge des juridictions administratives, mais aussi la durée de la procédure.

En conséquence, je vous propose, par l'amendement COM-189, un dispositif qui limiterait à six mois le délai d'exercice d'un recours par voie d'exception, sur le fondement d'un grief de légalité externe, à l'encontre de certaines décisions non réglementaires. Typiquement, il pourrait s'agir de déclaration d'utilité publique. Ce dispositif, qui a le mérite d'être plus clair que celui proposé par le Gouvernement, n'augmenterait pas, *a priori*, la charge des juridictions administratives. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'étendre l'expérimentation à tout le territoire national.

L'amendement COM-189 est adopté. L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 32

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-222 entend limiter à douze mois au lieu de dix-huit le délai d’habilitation prévu à l’article 32 pour modifier les règles applicables à la mention du taux effectif global (TEG) en matière de crédit aux entreprises et pour clarifier le régime de sanctions civiles qui leur est appliqué.

L’amendement COM-222 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Concernant l’amendement COM-108, il me semble que l’équilibre trouvé à l’Assemblée nationale est le bon : le TEG sera bien conservé sur tous les prêts à taux fixe, qui constituent la quasi-totalité des prêts aux PME. Les banques comme les représentants des PME sont favorables à cette solution.

Je n’ai pas d’opposition de principe à votre amendement, mais sur le fond, la mention du TEG sur les autres prêts (taux variable etc.) n’est guère utile, et le fait de conditionner sa présence, ou non, à un accord de l’entreprise pourrait alourdir un peu plus les démarches à effectuer.

M. Philippe Mouiller. – Je le retire.

L’amendement COM-108 est retiré.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L’amendement COM-40 propose de revenir sur la suppression des dispositions du code monétaire et financier prévoyant un régime de responsabilité délictuelle pour les agences de notation, assorti d’un large pouvoir d’appréciation du juge. Résultant de la loi du 22 octobre 2010 sur la régulation bancaire et financière, ce régime de responsabilité national diffère du régime européen harmonisé intervenue ensuite par l’intermédiaire du règlement *credit rating agencies* (CRA3) du 21 mai 2013.

Je suis défavorable à cet amendement car les spécificités du régime français de responsabilité des agences de notation ne sont plus ni justifiées, dès lors que le régime est harmonisé au niveau européen et que la supervision des agences de notation est assurée depuis le 1^{er} juillet 2011 de l’Autorité européenne des marchés financiers, ni pertinentes car elles sont susceptibles de réduire l’attractivité de la France, dans un contexte où le *Brexit* appelle à une reconfiguration des places financières continentales.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je maintiens cet amendement car il me semble important que les agences de notation puissent voir leur responsabilité engagée lorsqu’elles émettent un avis, mais nous aurons l’occasion d’avoir ce débat en séance publique.

L’amendement COM-40 n’est pas adopté. L’article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 33

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement COM-79 rectifié vise à supprimer l’article 33 du projet de loi qui prévoit, à titre expérimental pour une durée de trois ans, que les projets nécessaires à l’exercice d’une activité agricole relevant du régime des installations classées pour la protection de l’environnement ou du régime des installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles d’avoir des incidences sur les milieux aquatiques,

font l'objet, en lieu et place de l'enquête publique, d'une procédure de participation du public par voie électronique lorsqu'ils ont donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

Je partage l'objectif de cet amendement de supprimer cette expérimentation qui pourrait affaiblir la participation du public au moment de l'autorisation des projets agricoles. Tel est l'objet de mon amendement COM-190, que nous examinerons juste après. En revanche, le présent amendement conduit à supprimer également la demande de rapport sur la réforme des procédures de participation du public opérée par l'ordonnance du 3 août 2016. Or, un tel rapport me paraît utile pour faire le bilan de cette réforme et de la mise en œuvre de procédures de participation en amont, et d'identifier les éventuelles mesures correctives à prendre.

Par conséquent, je vous propose de retirer cet amendement au profit de mon amendement COM-190.

L'amendement COM-79 rectifié est retiré.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Voici donc l'amendement COM-190 que j'évoquais à l'instant, et qui vise à supprimer l'expérimentation prévue par l'article 33.

Je vous précise mes chers collègues, que la procédure d'enquête publique permet aux citoyens qui le souhaitent de rencontrer les commissaires enquêteurs pour leur faire part de leurs observations et de participer à des réunions publiques, en présence éventuellement du porteur de projet. Cette dimension « présenteielle », qui fait défaut à la procédure de consultation par voie électronique, est importante puisqu'elle facilite les échanges et permet aux citoyens éloignés du numérique d'être associés à la prise de décision.

Pour toutes ces raisons, il ne me paraît pas opportun de substituer à l'enquête publique une procédure de consultation par voie électronique.

En revanche, je vous propose de conserver la demande de rapport au Gouvernement, qui a été introduite par nos collègues députés, portant sur l'évaluation de l'ordonnance du 3 août 2016 qui a réformé les procédures de participation du public.

L'amendement COM-190 est adopté.

Les amendements COM-145, COM-156 et COM-109 rectifié deviennent sans objet.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-191 dont je suis également l'auteur procède à deux modifications. En premier lieu, il a pour objet de modifier le délai dans lequel le rapport d'évaluation de l'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, doit être remis au Parlement.

Tel que rédigé, l'article 33 prévoit que ce rapport soit remis dans un délai de deux ans à compter de la publication de l'ordonnance, c'est-à-dire d'ici le 3 août 2018. Ce délai, trop court, ne permettra pas d'évaluer la réforme des procédures de participation du public qui commence à se mettre en place. Il est donc proposé que ce rapport soit remis dans un délai de

deux ans à compter de la publication de la loi de ratification de cette ordonnance, soit au mois de février 2020.

En second lieu, cet amendement complète les informations qui devront être contenues dans ce rapport, afin que celui-ci évalue également les procédures de participation du public en aval et en particulier la procédure de consultation par voie électronique qui a été créée par l'ordonnance, le recours des porteurs de projets à ces procédures ainsi que leur coût.

L'amendement COM-191 est adopté. L'article 33 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 33 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-192 apporte une précision rédactionnelle.

L'amendement COM-192 est adopté. L'article 33 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 34

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-193 précise une série de références.

L'amendement COM-193 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les trois amendements COM-44 rectifié, COM-50 rectifié et COM-52 sont identiques. Ils entendent permettre au Gouvernement de mettre en place une autorisation unique pour les projets d'énergies marines renouvelables qui combinerait autorisation environnementale et autorisation d'occupation du domaine public maritime.

En réalité, la rédaction actuelle de l'habilitation ne ferme pas cette possibilité puisqu'il est question, au 3° de l'article 34, de pouvoir mettre en place, je cite : « une ou plusieurs autorisations ». Ces amendements sont donc satisfaits par le texte ; du reste, s'ils ne l'étaient pas, ils seraient inconstitutionnels car le Parlement ne peut étendre le champ d'une habilitation. Je vous demande donc de retirer ces amendements ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Les amendements COM-44 rectifié, COM-50 rectifié et COM-52 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-194 que je vous présente supprime une précision inutile. Comme le Conseil d'État l'avait noté, la préservation de la sécurité de la navigation et des intérêts de la défense nationale sont déjà des obligations législatives d'ordre public. Il n'est donc pas nécessaire de les viser ici pour que l'ordonnance respecte ces dispositions.

L'amendement COM-194 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-195 vise à réduire à douze mois le délai d'habilitation, ce qui paraît à la fois suffisant et cohérent avec la

volonté du Gouvernement de réformer rapidement les règles applicables aux énergies marines renouvelables. De même, un délai de trois mois suffira pour le dépôt du ou des projets de loi de ratification.

L'amendement COM-195 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-240 que je vous présente concerne la réforme des règles applicables aux projets d'énergies marines renouvelables. Celle-ci vise à en réduire les délais comme le coût pour la collectivité, qui les finance au travers de différentes dispositions de soutien. Il importe donc que l'évaluation de cette réforme en mesure les effets non seulement sur les délais, mais aussi sur les coûts.

Mme Christine Lavarde. – Je souhaiterais réagir à l'amendement que vous venez de présenter monsieur le rapporteur. Le délai de quatre ans prévu à l'article 34 dans lequel le Gouvernement doit remettre au Parlement le rapport d'évaluation de cette expérimentation me semble trop court. En effet, il sera difficile que des projets aient pu suffisamment se développer d'ici là. D'ailleurs, alors que les lauréats des premiers appels d'offre sont connus depuis respectivement 2012 et 2014, aucun projet d'éolienne marine n'a pu encore aboutir.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Vous avez raison de dire que les délais de réalisation sont extrêmement longs et je vous propose que nous y réfléchissions en vue de la séance publique.

L'amendement COM-240 est adopté. L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 34

Les amendements COM-117, COM-41, COM-77, COM-78 et COM-76 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 34 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-196 que je vous propose apporte plusieurs clarifications et garanties en matière de maîtrise d'ouvrage déléguée pour le raccordement aux réseaux publics d'électricité. Il prévoit entre autres que ces travaux sont réalisés sous la responsabilité du consommateur ou du producteur, qu'ils sont réceptionnés par le gestionnaire de réseau et que ce dernier publie les modèles de cahiers des charges qui le lient au demandeur du raccordement.

L'amendement COM-196 est adopté. L'article 34 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 34 ter

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-197 propose de supprimer cet article introduit à l'Assemblée nationale. En effet, contrairement à ce qui a été dit à l'Assemblée nationale, les activités hydroélectriques accessoires n'ont jamais été exonérées d'autorisation ou de déclaration environnementale. Supprimer ces procédures reviendrait à présumer qu'un ouvrage hydroélectrique n'a, par principe, pas d'impact

significatif sur l'environnement. Je pense qu'il faut maintenir une analyse au cas par cas et vous propose donc de supprimer cet article.

J'ajoute qu'en plus des problèmes de rédaction évoqués dans l'objet de mon amendement, cet article aurait sans doute dû être déclaré irrecevable à l'Assemblée car sans lien, même indirect, avec le texte.

L'amendement COM-197 est adopté. L'article 34 ter est supprimé.

Articles additionnels après l'article 34 ter

Les amendements COM-48, COM-115, COM-136 et COM-51 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 34 quater

L'article 34 quater est adopté sans modification.

Article 34 quinquies

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-198 dont je suis l'auteur propose d'inscrire directement dans la loi l'extension de la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation aux ouvrages des réseaux publics d'énergie. Cette procédure peut déjà s'appliquer à d'autres types d'ouvrages linéaires parfaitement comparables, comme les routes ou les voies de chemin de fer.

L'amendement COM-198 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-199 que je vous propose limite à trois mois au lieu de six le délai de dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance prévue pour simplifier les procédures d'élaboration et de révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR).

M. Philippe Mouiller. – Monsieur le rapporteur, je m'interroge sur le délai de trois mois, est-il suffisant ? Certains schémas régionaux ont été annulés par le juge administratif et la situation est compliquée sur les territoires où l'ensemble de la concertation en la matière est à reprendre, à l'initiative des régions, avec l'ensemble des parties prenantes.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon cher collègue, je vous rassure, le délai de trois mois dont il est question vise uniquement le dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance qui, elle, devra intervenir dans un délai de douze mois pour simplifier et accélérer l'élaboration et la révision des schémas.

M. Philippe Mouiller. – Je vous remercie pour ces explications.

L'amendement COM-199 est adopté. L'article 34 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 34 quinquies

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-49 entend limiter le champ du mécanisme dit de la « réfaction tarifaire », qui consiste à réduire les coûts de

raccordement des consommateurs ou des producteurs éligibles en les faisant partiellement prendre en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux que chaque consommateur acquitte par ailleurs.

Cette réduction bénéficie aujourd'hui à tous les projets d'électricité renouvelable, qu'ils aient été sélectionnés ou non à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. Or, il est vrai qu'il existe, pour ces derniers, des cas limites où la réfaction tarifaire pourrait avoir pour effet de sélectionner un projet plus coûteux pour la collectivité lorsqu'on additionne le tarif d'achat et la réduction du tarif de réseau. A contrario, cette réfaction peut aussi permettre de sélectionner des projets qui seraient plus éloignés du réseau.

Les coûts de soutien aux énergies renouvelables étant déjà très importants, je vous proposerai d'adopter cette disposition. Je précise, sur la forme, que cet amendement peut être considéré comme recevable au titre de l'article 45 de la Constitution dès lors qu'il est en lien, au moins indirect, avec les dispositions du texte initial relatives au raccordement au réseau des projets d'énergies renouvelables.

M. Philippe Mouiller. – Monsieur le rapporteur, disposez-vous d'éléments d'analyse sur l'impact financier de cet amendement ? Comme vous le savez, la Commission de régulation de l'énergie mène actuellement une réflexion sur les nouveaux tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (Turpe), qui ont d'ailleurs été contestés par certains gestionnaires de réseaux devant le Conseil d'État et dont les recours sont pendants.

Mme Christine Lavarde. – Aujourd'hui, le consommateur d'électricité finance en quelque sorte, *via* le mécanisme de réfaction, une forme de politique d'aménagement du territoire. Il serait préférable, à mon sens, de faire bénéficier les projets de raccordements électriques dont les coûts d'investissement et d'exploitation sont plus élevés en raison de leur situation géographique, d'aides directes financées par le contribuable, plutôt que de répartir le surcoût sur l'ensemble des consommateurs d'électricité.

M. Philippe Mouiller. – Monsieur le rapporteur, avez-vous pu recueillir l'avis des gestionnaires de réseaux sur cette proposition ? Au-delà de la question du financement de l'éloignement géographique, l'autre enjeu, à mon sens, consiste bien estimer les besoins de production en énergie renouvelable afin d'éviter une forme de surproduction dans certains territoires. Ces sujets nécessitent que nous poursuivions notre analyse.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Pour répondre à vos inquiétudes mon cher collègue, cet amendement permettra de réduire la facture de Turpe acquittée par l'ensemble des consommateurs d'électricité et n'aura aucun effet sur le calcul du tarif lui-même qui, comme vous l'avez dit vous-même, est toujours l'objet de réflexions.

Mme Christine Lavarde. – J'ajoute que ce dispositif est d'ailleurs très récent, puisqu'il date d'une loi du 24 février 2017 dont le texte d'application est paru en décembre dernier.

L'amendement COM-49 est adopté et devient article additionnel.

Article 35

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 35 prévoit qu'en cas de modification ou d'extension d'installations existantes devant faire l'objet d'une évaluation

environnementale au cas par cas, la décision de réaliser une telle évaluation est prise par l'autorité compétente pour autoriser cette modification ou cette extension, par exemple par le préfet, et non pas par l'autorité environnementale comme le prévoit actuellement le code de l'environnement.

L'amendement *COM-200* que je vous présente procède à une rectification afin de s'assurer que toutes les modifications ou extensions d'installations existantes soient soumises à cette nouvelle procédure, à l'exception des modifications d'installations qui n'ont pas été autorisées, enregistrées ou déclarées préalablement, c'est-à-dire les installations qui opèrent illégalement.

L'amendement COM-200 est adopté. L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 35

L'amendement COM-23 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Dans le cadre de la mise en place d'une autorisation environnementale unique, l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 a prévu la possibilité pour le juge administratif, saisi d'un recours contre une autorisation, de n'annuler qu'une partie de cette autorisation - par exemple le volet de l'autorisation relatif au défrichement ou aux espèces protégées - tout en laissant subsister les autres parties de cette autorisation, afin que l'autorité administrative compétente n'ait pas à reprendre son instruction sur l'ensemble de la demande et qu'elle puisse régulariser sa décision par une décision modificative. De même, le juge administratif peut n'annuler qu'une phase de l'autorisation, comme par exemple la phase relative à l'enquête publique ou à l'étude d'impact, tout en laissant d'autres phases non entachées d'illégalité subsister.

L'amendement *COM-57* prévoit d'appliquer une telle procédure aux demandes d'enregistrement ou aux déclarations d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Or, contrairement au régime d'autorisation, les régimes de déclaration et d'enregistrement ne répondent pas à cette organisation en phases et en parties. S'agissant de la déclaration, il s'agit d'une simple transmission du dossier au service instructeur compétent. Quant à l'enregistrement, les autorisations que contient le dossier sont des décisions administratives distinctes de la demande d'enregistrement. Tel que rédigé, le présent amendement n'est donc pas opérant. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-57 n'est pas adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques *COM-141* et *COM-151* prévoient que, lorsque les projets d'ICPE font l'objet d'une évaluation environnementale au cas par cas, la décision de réaliser ou non une telle évaluation est prise par l'autorité administrative compétente pour autoriser le projet, par exemple le préfet et non plus par l'autorité environnementale, par exemple le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Ces amendements prévoient, par ailleurs, que la demande d'autorisation et l'étude d'impact environnementale fassent l'objet d'un avis rendu par le préfet et non plus par l'autorité environnementale.

Ce faisant, ces amendements sont contraires avec la directive 2011/92 du 11 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette directive prévoit, en effet, que les autorités en charge de l'évaluation environnementale soient distinctes des autorités en charge de la décision. Cela a d'ailleurs été récemment rappelé par le Conseil d'État dans une décision du 6 décembre 2017, par laquelle il a annulé la compétence du préfet de région en tant qu'autorité environnementale. Par conséquent, j'émet un avis défavorable.

Les amendements COM-141 et COM-151 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques suivants *COM-142*, *COM-152* et *COM-170* prévoient que les associations de protection de l'environnement qui contestent devant le juge administratif des décisions relatives aux ICPE puissent être obligées à verser une consignation en vue de payer les amendes pouvant leur être infligées pour recours abusif.

L'article R. 741-12 du code de justice administrative prévoit que le juge administratif peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende d'un montant maximum de 10 000 euros. Obliger les associations environnementales et elles seules à consigner cette somme lorsqu'elles déposent un recours contre une décision administrative ne me paraît pas justifié et pourrait être considéré comme une atteinte au principe général du droit au recours, qui a valeur constitutionnelle. Je rappelle, par ailleurs, qu'en matière d'urbanisme, les associations environnementales agréées sont présumées agir dans la limite de la défense de leurs intérêts légitimes et ne sont donc pas concernées par les procédures de recours abusifs.

Je comprends l'esprit de ces amendements, partage les préoccupations de leurs auteurs voulant lutter contre les recours abusifs, mais ne peux néanmoins donner qu'un avis défavorable. Il conviendra de trouver des solutions ensemble.

Les amendements COM-142, COM-152 et COM-170 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques *COM-143* et *COM-154* visent à réduire à deux mois les délais de recours contentieux qui peuvent être adressés au juge administratif pour contester les décisions prises par les autorités administratives compétentes relatives aux ICPE, telles que les décisions d'autorisation ou d'enregistrement de ces installations.

La réforme des procédures d'autorisation environnementale mise en œuvre par une ordonnance et un décret parus le 26 janvier 2017 a conduit à réduire le délai de recours ouvert aux tiers souhaitant contester une autorisation d'exploiter une telle installation. Ce délai était auparavant d'un an à compter de la publicité de l'autorisation d'exploiter, et de six mois à compter la mise en service de l'installation si celle-ci n'était pas intervenue dans la première année de l'autorisation. Il est désormais de quatre mois à compter de la publicité de la décision, et peut être prolongé de deux mois en cas de recours administratif.

Ces nouveaux délais, plus favorables aux exploitants, permettent de sécuriser les projets tout en préservant le droit au recours des tiers. Réduire à nouveau ce délai pour le porter à deux mois paraît prématuré, et risquerait de remettre en cause l'équilibre trouvé en 2017.

Mme Élisabeth Lamure. – Il est dommage de ne pas saisir l’occasion d’améliorer ces délais appliqués aux collectivités territoriales. Nous avons tous l’expérience, dans nos communes ou nos départements, d’un coup de téléphone du préfet faisant nettement accélérer le traitement de certains dossiers. Ce qu’un préfet peut faire, la loi devrait pouvoir le faire aussi !

M. Jean-François Husson, président. – Je rappelle que les délais ont récemment été divisés par trois, passant de douze mois à quatre. Or ils seraient là divisés par six !

Mme Sophie Taillé-Polian. – Les installations classées ne sont, par définition, pas des installations comme les autres car elles correspondent à des enjeux spécifiques, en matière de santé ou d’environnement notamment. Elles nécessitent, en conséquence, un régime adapté et il convient donc de laisser à leur égard des délais de recours plus importants que ceux prévus par le droit commun. Nous sommes contre cette réduction des délais.

Mme Élisabeth Lamure. – L’implantation d’une installation classée est précédée d’une enquête publique qui permet au citoyen d’émettre d’éventuelles observations sur le projet. Quand bien même le projet serait adopté alors qu’il s’y oppose, l’amendement lui laisserait encore deux mois pour former un recours. Il dispose donc de beaucoup de temps.

M. Philippe Mouiller. – L’esprit de ce texte est d’améliorer le système. Nous devons donc profiter de cette occasion pour améliorer les délais applicables.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Cet amendement vient s’ajouter aux dispositions du texte qui amoindrissent la portée de la consultation du public. L’addition des deux mesures risquerait d’être très préjudiciable. J’appelle donc au maintien des délais de recours actuels. Les associations qui introduisent ces recours sont peut-être perçues comme des « empêcheurs de tourner en rond », mais elles ont, par le passé, soulevé de véritables problèmes.

Mme Christine Lavarde. – Les installations classées nécessitent effectivement une enquête publique, qui vient s’ajouter à l’obtention d’une multitude d’autorisations délivrées par l’État. Ces nombreux garde-fous laissent à penser que les projets qui se réalisent ne posent *a priori* pas de problèmes. Laisser subsister un délai de quatre mois revient à prendre le risque de retarder les projets concernés. Or, ces projets ne sont pas nécessairement des centrales nucléaires, mais le plus souvent des installations agricoles ou environnementales.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – J’entends les arguments exposés. Il est vrai que les étapes préalables à la réalisation d’une installation classée laissent le temps à ceux qui le souhaitent d’introduire un recours dans un délai de deux mois. J’émetts donc un avis favorable.

Les amendements COM-143 et COM-154 sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les amendements identiques *COM-144*, *COM-155* et *COM-171* prévoient que le Gouvernement remette au Parlement un rapport faisant l’inventaire de tous les zonages environnementaux existants, en vue de les simplifier et de supprimer ceux qui ne sont pas mis en œuvre. Ces amendements partent d’une bonne idée, tant il est vrai que la multiplicité des zonages existants est facteur de complexité et nuit à la lisibilité du droit par les citoyens et les acteurs économiques. Cependant, vous n’êtes pas sans

connaître la réticence de notre Haute Assemblée à adopter des demandes de rapport, ces derniers n'étant bien souvent jamais réalisés. Mon avis est donc défavorable.

Les amendements COM-144, COM-155 et COM-171 ne sont pas adoptés.

Article 36

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-223 que je vous propose réduit à douze mois le délai de l'habilitation prévu à l'article 36 afin que le Gouvernement prenne des ordonnances en rapport avec l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants. Pour mémoire, ce délai est de dix-huit mois dans le projet de loi initial. Le but de cette réduction est que le Parlement se dessaisisse moins longuement de ces sujets.

L'amendement COM-223 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement COM-224 vise à corriger une erreur matérielle, puisque la réforme prévue par le présent article devrait faire l'objet d'une unique ordonnance.

L'amendement COM-224 est adopté. L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean-François Husson, président. – L'article 37 sera examiné selon la procédure de législation en commission.

Article 38

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les amendements identiques COM-12 et COM-161 proposent la suppression de l'article 38 portant diverses dispositions relatives aux cultes. Je rappelle que l'article 38 prévoit l'exclusion complète des associations cultuelles du champ des représentants d'intérêts au sens de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Pour ma part, je souscris à cette mesure du projet de loi car, comme le relève le Conseil d'État dans son avis rendu public, l'exclusion partielle actuelle ne reflète pas la réalité des relations que ces associations entretiennent traditionnellement avec d'autres représentants de l'État que le ministère de l'intérieur. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, le Sénat s'était ainsi opposé, suivant l'analyse de la commission des lois et de son rapporteur François Pillet, à la soumission des représentants des cultes à de telles obligations qui semblent difficilement compatibles avec la loi 1905.

En outre, sans que cela résulte, semble-t-il, de l'intention du législateur, la HATVP, saisie pour avis, pourrait être amenée à déterminer si une association cultuelle peut bien être qualifiée ainsi. Dans ces conditions j'émet un avis défavorable à ces deux amendements.

Mme Michelle Meunier. – En tant que cosignataire de l'un de ces amendements, je rappelle que ces associations sont parfois très présentes dans le débat public. Nous aurons donc l'opportunité de rouvrir le débat à l'occasion de la séance publique. Je relève, en outre, que l'article 38 n'a pas grand lien avec le reste du texte.

Les amendements COM-12 et COM-161 ne sont pas adoptés.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement *COM-225* rétablit en premier lieu la possibilité pour les associations culturelles de posséder et d'administrer tout immeuble acquis à titre gratuit. Il s'agit d'une mesure d'égalité de traitement entre les différentes catégories d'associations, qui n'a nullement pour objet de revenir sur les principes établis par la loi de 1905. En effet, cette mesure ne modifie pas le caractère exclusivement culturel de leur objet. Il s'agit uniquement de leur permettre de disposer d'une nouvelle ressource, qui devra être utilisée pour « subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte ».

En second lieu, ce même amendement tend à modifier le code de l'urbanisme, afin d'exclure du droit de préemption les donations entre vifs effectuées au profit de divers organismes dont les associations culturelles. Cette mesure qui avait opportunément été prise par l'ordonnance du 23 juillet 2015 portant simplification du droit des associations et des fondations a malheureusement été partiellement rendue sans objet par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Elle serait pourtant de nature à lever des incertitudes juridiques et à respecter la volonté des donateurs. J'ajoute que cet amendement satisfait, mes chers collègues, l'amendement de notre collègue Jacky Deromedi que nous avons évoqué tout à l'heure et qui tendait aussi à rétablir cette exemption.

L'amendement COM-225 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En accord avec le Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Jean-Louis Nadal, mon amendement *COM-226* supprime les élus locaux, les membres de cabinets des autorités territoriales ainsi que l'ensemble des fonctionnaires appelés à déposer une déclaration d'intérêts du champ d'application du répertoire numérique au sens de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

En l'état actuel, la loi semble en effet inapplicable. Aujourd'hui, le répertoire numérique des représentants d'intérêts, géré par la Haute Autorité, encadre les relations de près de 11 000 responsables nationaux, depuis son entrée en vigueur au 1er juillet 2017. Ce nombre serait porté à près de 19 000, avec l'extension du répertoire aux responsables publics locaux, sans compter que le nombre de représentants d'intérêts sera mécaniquement démultiplié par l'inclusion de l'échelon local. Selon la HATVP, qui a établi des comparaisons internationales, le répertoire numérique actuel serait ainsi celui qui le champ d'application le plus large au monde, alors que l'institution a déjà du mal à faire face à l'ensemble de ces missions avec seulement 50 emplois.

La crédibilité du répertoire repose tant sur sa complétude que sur l'exactitude des informations qui y sont déclarées. Eu égard aux faibles moyens octroyés à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour assurer le bon fonctionnement de ce dispositif, cette extension conduirait à amoindrir fortement les capacités de l'institution à assurer un contrôle effectif des personnes inscrites et des informations déclarées. Il est indispensable de recentrer le dispositif sur son objectif premier, c'est-à-dire éclairer le citoyen sur l'influence des représentants d'intérêts sur le processus normatif afin de garantir son efficacité.

L'amendement COM-226 est adopté. L'article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 39

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mes trois amendements COM-201, COM-202 et COM-203 visent respectivement à réduire les délais d’habilitation et de dépôt du projet de loi de ratification au strict nécessaire, à apporter une correction rédactionnelle et à prévoir une seule ordonnance pour réformer les règles applicables à la géothermie.

Les amendements COM-201, COM-202 et COM-203 sont adoptés.

L’article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l’article 39

Les amendements COM-17, COM-33 rectifié bis, COM-45 rectifié, COM-53, COM-35 rectifié bis et COM-47 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Les trois amendements identiques COM-34 rectifié bis, COM-46 rectifié et COM-54 entendent obliger l’administration à motiver ses décisions et permettre le recours à une médiation dans le cadre de procédures d’autorisation environnementale. Ils sont en réalité satisfaits par le droit existant, en particulier par l’article L. 122-1-1 du code de l’environnement qui prévoit explicitement, je cite, que « *la décision de refus d’autorisation expose les motifs du refus, tirés notamment des incidences notables potentielles du projet sur l’environnement* ».

L’amendement COM-34 rectifié bis est retiré et les amendements COM-46 rectifié et COM-54 ne sont pas adoptés.

Article 40

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Mon amendement COM-241 vise à supprimer diverses demandes de rapports. Je suis, *a priori*, contre les demandes de rapports : ils sont rarement remis et n’aident pas nécessairement à résoudre les problèmes rencontrés. Qui plus est, cette demande émane du Gouvernement lui-même. Or, il n’a pas besoin d’être habilité par la loi pour remettre des rapports. Je propose donc la suppression de l’article.

Mme Michelle Meunier. – La commission des affaires sociales a aussi pour habitude de s’opposer aux demandes de rapports. Je tiens toutefois à souligner que de tels rapports sont parfois utiles à l’évaluation des politiques publiques. Il ne faut donc pas s’y opposer par principe.

L’amendement COM-241 est adopté. L’article 40 est supprimé.

Article additionnel après l’article 40

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’amendement COM-60 prévoit une nouvelle demande de rapport. Par cohérence avec ce que je viens de dire, j’émet un avis défavorable.

L’amendement COM-60 n’est pas adopté.

Article 40 bis

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Pour les mêmes raisons, mon amendement COM-242 propose la suppression de cet article.

L'amendement COM-242 est adopté. L'article 40 bis est supprimé.

M. Jean-François Husson, président. – Les articles 41 et 42 seront examinés selon la procédure de législation en commission.

Article 43

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Toujours pour les mêmes raisons, mon amendement COM-243 propose la suppression de cet article.

L'amendement COM-243 est adopté.

L'article 43 est supprimé.

Article 44

L'article 44 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 44

Les amendements COM-16 et COM-21 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean-François Husson, président. – Les articles 45 et 46 seront examinés selon la procédure de législation en commission.

Intitulé du projet de loi

M. Jean-François Husson, président. – Nous en arrivons, pour finir, à deux amendements COM-24 et COM-157 qui portent sur l'intitulé du projet de loi. Je suis favorable à changer l'intitulé de ce texte, et proposerais pour ma part une troisième alternative : projet de loi pour une administration plus efficace au service du public. Cette idée d'efficacité de l'administration, qui doit être au service des citoyens et des entreprises, me paraît importante. Cela permet de souligner la volonté de fluidifier les relations entre l'administration et les usagers, tout en assurant un bon niveau de service.

Mme Michelle Meunier. – L'intitulé actuel, qui évoque une « société de confiance » me paraît bien obscur ! Plutôt que d'utiliser le terme « efficacité », je proposerais plutôt celui d' « efficience », car l'objectif est de faire en sorte que l'administration en fasse plus avec moins... Je conviens toutefois que le terme « efficience » ne parlera pas beaucoup aux citoyens.

M. Jean-François Husson, président. – Effectivement, l'intitulé actuel ne permet pas de comprendre quel est l'objet du texte. Le terme « efficacité » est plus clair.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Pour faire un pied-de-nez au Gouvernement, je proposerais quand même de conserver les termes « diverses mesures » que propose

l'amendement COM-24, qui est à l'image de ce texte « fourre-tout ». Il conviendrait de trouver une dénomination sur laquelle nous puissions nous retrouver d'ici la séance publique.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je suis favorable à l'idée de changer l'intitulé du projet de loi, mais je souhaiterais trouver un titre plus court et plus parlant que celui proposé par les deux amendements.

Mme Élisabeth Lamure. – Je suis d'accord pour retenir le terme « efficacité », mais j'aimerais conserver celui de « relation », car justement, les usagers et les entreprises regrettent le manque de relationnel dans leurs rapports avec l'administration.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il existe un code des relations entre le public et l'administration, je crains que cela porte à confusion.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous propose de réfléchir, d'ici à la séance publique, à une formulation qui pourrait nous convenir à tous. Cela permettrait de mettre une « empreinte sénatoriale » sur ce texte. En attendant, je suggère aux auteurs des amendements de les retirer.

L'amendement COM-24 est retiré et l'amendement COM-157 n'est pas adopté. L'intitulé du projet de loi est adopté sans modification.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Annexe Stratégie nationale			
Mme TAILLÉ-POLIAN	68	Ajout d'un nouveau principe à la stratégie nationale annexée au projet de loi	Rejeté
Article 2			
Droit à l'erreur et droit au contrôle des usagers dans leurs relations avec l'administration			
Mme GRUNY, rapporteur	228	Droit à l'erreur et droit au contrôle des usagers dans leurs relations avec l'administration	Adopté
M. BABARY	42	Suppression de l'exception de mauvaise foi du droit à l'erreur	Satisfait ou sans objet
M. DURAIN	32	Prévoit un délai maximum de six mois dans lequel l'administration doit procéder au contrôle	Satisfait ou sans objet
M. MOUILLER	91	Application du droit à l'erreur aux entreprises de moins de cinquante salariés	Retiré
M. DURAIN	25	Suppression de l'adverbe « directement » pour caractériser les exceptions au droit à l'erreur	Rejeté
M. BONHOMME	138	Modification des exceptions au droit à l'erreur	Retiré
M. GREMILLET	149	Modification des exceptions au droit à l'erreur	Rejeté
M. CAPUS	58	Caractérisation de la mauvaise foi ou de la fraude par écrit au sein des droits à l'erreur et au contrôle	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAPUS	59	Caractérisation de la mauvaise foi ou de la fraude par écrit au sein du droit au contrôle	Rejeté
M. MOUILLER	92	Extension de l'opposabilité des conclusions formelles du droit au contrôle à toutes les administrations	Retiré
M. MOUILLER	93	Restriction des conditions de cessation de l'opposabilité des conclusions expresses issues du droit au contrôle	Retiré
Articles additionnels après l'article 2			
Mme VERMEILLET	62	Extension du bénéfice du droit à l'erreur aux collectivités territoriales, dans leurs relations avec l'État et les organismes de sécurité sociale	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	260	Précision sur le champ de l'extension du droit à l'erreur aux collectivités territoriales	Retiré
Mme Nathalie DELATTRE	165	Tolérance à 5km/heure près du dépassement de la vitesse autorisée par un véhicule	Irrecevable (45)
Article 2 bis Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration			
Mme GRUNY, rapporteur	229	Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration	Adopté
M. BABARY	1	Suppression de l'article 2 bis	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	158	Substitution du terme instruction par décision	Satisfait ou sans objet
Article 3 Droit à l'erreur en matière fiscale – Réduction de moitié des intérêts de retard en cas de rectification spontanée			
M. MOUILLER	95	Réduction de 75 % (au lieu de 50 %) de l'intérêt de retard en cas de régularisation spontanée.	Rejeté
Articles additionnels après l'article 3			
M. MOUILLER	96	Possibilité de bénéficier de la TVA réduite sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation si l'attestation est remise au plus tard à la date du règlement de la dernière facture	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	259	Sous-amendement de précision	Adopté
Mme Gisèle JOURDA	38	Dispense, jusqu'en 2025, de l'obligation de déclarer son impôt par Internet pour les contribuables qui résident dans des « zones blanches ».	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme TAILLÉ-POLIAN	39	Suppression de la majoration de 0,2 % pour non-respect de l'obligation de déclarer en ligne, lorsque l'administration constate l'impossibilité de respecter cette obligation	Rejeté
Article 4 Réduction de 30 % des intérêts de retard en cas de rectification par le contribuable lors d'un contrôle fiscal – Inscription dans la loi d'une procédure de rescrit lors d'un contrôle fiscal			
M. MOUILLER	98	Réduction de 50 % (au lieu de 30 %) de l'intérêt de retard en cas de régularisation en cours de contrôle.	Retiré
M. MOUILLER	97	Non-application des pénalités dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source par les PME de moins de 21 salariés, pendant deux ans.	Retiré
M. MOUILLER	99	Non-application des pénalités dans le cadre du prélèvement à la source pour les entreprises de moins de 250 salariés, pendant les deux premières années.	Retiré
Articles additionnels après l'article 4			
Mme GRUNY, rapporteur	208	Mention expresse des points considérés comme validés par l'administration à l'issue d'un contrôle fiscal	Adopté
M. MOUILLER	94	Inscription dans la loi de l'obligation d'organiser une réunion de synthèse à l'issue d'un contrôle fiscal, et de remettre à cette occasion un document écrit exposant les rectifications envisagées.	Retiré
M. MOUILLER	100	Dispense de l'obligation de constituer des garanties pour un contribuable qui demande un sursis de paiement, sauf en cas de recours contentieux.	Retiré
Article 4 bis Élargissement des voies de recours pour les contribuables			
M. MOUILLER	101	Possibilité de saisir le collège de second examen des rescrits de toute prise de position générale et impersonnelle de l'administration fiscale à l'égard d'un contribuable.	Retiré
Article 4 ter Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations			
Mme GRUNY, rapporteur	245	Garanties relatives à la protection du secret de la défense nationale et de la vie privée des propriétaires de biens immobiliers	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	246	Décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil)	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	247	Maintien du régime spécifique de transmission des données foncières aux acteurs directement concernés par l'urbanisme, l'aménagement et l'immobilier	Adopté
M. RAYNAL	69	Mise à disposition des données foncières sur Internet dans un format ouvert (<i>open source</i>).	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 <i>quater</i> Réduction des intérêts de retard en cas de régularisation pour les droits et taxes prévus par le code des douanes			
Mme GRUNY, rapporteur	248	Possibilité de bénéficier du droit à l'erreur en cas d'acceptation d'un plan de règlement des droits accepté par le comptable public	Adopté
Article additionnel après l'article 4 <i>quater</i>			
Mme Nathalie DELATTRE	168	Délai d'un mois à compter de la demande de l'administration pour transmettre l'attestation annuelle permettant de bénéficier du pacte « Dutreil »	Adopté
Article 5 Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes et droits douaniers			
Mme GRUNY, rapporteur	249	Limitation du droit à l'erreur aux manquements commis pour la première fois	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	250	Possibilité de bénéficier du droit à l'erreur en cas d'acceptation d'un plan de règlement des droits accepté par le comptable public	Adopté
Article 6 Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes et droits douaniers			
Mme GRUNY, rapporteur	251	Limitation du droit à l'erreur aux manquements commis pour la première fois	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	252	Possibilité de bénéficier du droit à l'erreur en cas d'acceptation d'un plan de règlement des droits accepté par le comptable public	Adopté
Articles additionnels après l'article 6			
Mme GRUNY, rapporteur	253	Abrogation de la prescription trentenaire en matière douanière	Retiré
Mme ESTROSI SASSONE	80	Présomption de bonne foi pour les distributeurs de gazoles sous conditions d'emploi dont l'usage serait détourné par l'utilisateur	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	258	Sous-amendement visant à renverser la charge de la preuve en matière d'utilisation de gazole sous conditions	Adopté
Article 7 Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »			
Mme GRUNY, rapporteur	209	Caractère objectif des critères permettant aux grandes entreprises et aux PME de bénéficier de la « relation de confiance »	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	210	Mise en place d'un indicateur permettant de rendre compte des corrections apportées dans le cadre de la « relation de confiance »	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	254	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	211	Priorité donnée à l'accompagnement des entreprises dans la gestion de leurs obligations déclaratives, par des équipes mixtes, en amont du dépôt des comptes	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 7			
Mme GRUNY, rapporteur	230	Modulation de l'annulation des exonérations de cotisations sociales en cas de redressement faisant suite à une dissimulation partielle de travail	Adopté
Article 8 Possibilité pour l'autorité administrative d'adresser un avertissement en cas de manquement à certaines dispositions du code du travail			
Mme GRUNY, rapporteur	4	Précision relative aux cas de récidive entraînant une majoration du plafond de l'amende administrative prononcée par le Direccte	Adopté
Mme TAILLÉ-POLIAN	135	Suppression de la prise en compte des ressources et charges de l'employeur pour l'appréciation par la Direccte de l'opportunité de prononcer un avertissement ou une amende administrative	Retiré
M. ADNOT	36	Modification des modalités de calcul des exonérations applicables aux travailleurs occasionnels agricoles	Irrecevable (45)
M. DÉTRAIGNE	37	Modification des modalités de calcul des exonérations applicables aux travailleurs occasionnels agricoles	Irrecevable (45)
Mme MONIER	134	Modification des modalités de calcul des exonérations applicables aux travailleurs occasionnels agricoles	Irrecevable (45)
Mme Nathalie DELATTRE	172	Modification des modalités de calcul des exonérations applicables aux travailleurs occasionnels agricoles	Irrecevable (45)
Articles additionnels après l'article 8 bis			
Mme DEROMEDI	121	Communication des coordonnées des français de l'étranger aux postes diplomatiques ou consulaires	Irrecevable (45)
M. MOUILLER	122	Tend à faire de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) le statut par défaut pour tout entrepreneur individuel	Irrecevable (45)
Article 9 Publication et opposabilité des circulaires			
M. LUCHE, rapporteur	231	Généralisation de l'opposabilité des circulaires à l'administration de l'État	Adopté
M. BONHOMME	139	Adaptation des exceptions à l'opposabilité des circulaires en matière environnementale.	Retiré
M. GREMILLET	153	Adaptation des exceptions à l'opposabilité des circulaires en matière environnementale.	Rejeté
M. DURAIN	26	Suppression de l'adverbe « directement » pour caractériser les exceptions à l'opposabilité des circulaires.	Retiré
Article 10 Généralisation de la pratique des prises de position formelles, ou « rescrit », de l'administration			
M. LUCHE, rapporteur	232	Supprimer la généralisation du rescrit à l'ensemble de l'administration (incompétence négative)	Adopté
Mme LAMURE	84	Modification du délai maximum dont dispose l'administration pour répondre aux demandes de rescrits	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOUILLER	102	Modification du délai maximum dont dispose l'administration pour répondre aux demandes de rescrits	Satisfait ou sans objet
M. BONHOMME	140	Adaptation des exceptions à la généralisation du rescrit	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET	150	Adaptation des exceptions à la généralisation du rescrit	Satisfait ou sans objet
M. DURAIN	27	Suppression de l'adverbe « directement » pour caractériser les exceptions à la généralisation du rescrit	Satisfait ou sans objet
Article 11 Expérimentation de l'approbation implicite de projets de rescrit			
M. LUCHE, rapporteur	233	Suppression de l'expérimentation de la validation tacite des propositions de rescrits transmises par l'usager à l'administration	Adopté
Mme LAMURE	85	Précisions sur le contenu des évaluations menées à l'issue de l'expérimentation de l'acceptation tacite de propositions de rescrits	Satisfait ou sans objet
Article 12 Certificat d'information sur les normes applicables			
M. LUCHE, rapporteur	174	Droit au certificat d'information pour tout usager exerçant ou souhaitant exercer une activité	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	175	Orientation de l'usager dans le cadre du certificat d'information	Adopté
M. MOUILLER	103	Création d'un guichet unique pour la délivrance du certificat d'information	Retiré
M. LUCHE, rapporteur	176	Délai maximal de trois mois pour la délivrance du certificat d'information	Adopté
Mme LAMURE	86	Délai maximal de deux mois pour la délivrance du certificat d'information	Retiré
Article 12 bis Expérimentation de la cristallisation des règles après délivrance d'un certificat d'information			
M. LUCHE, rapporteur	177	Exceptions à la cristallisation des règles dans le cadre du certificat d'information	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	178	Transmission de l'évaluation au Parlement six mois avant le terme de l'expérimentation	Adopté
Article 13 Encadrement du recours à la transaction par l'administration			
Mme GRUNY, rapporteur	234	Précision sur la responsabilité du signataire d'une transaction	Adopté
M. DURAIN	29	précision sur les conditions où la responsabilité du signataire d'une transaction ne peut être engagée	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 13			
M. MOUILLER	104	Compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CID) pour trancher les litiges en matière de qualifications de charges déductibles ou d'immobilisation des dépenses engagées par l'entreprise	Adopté
M. MOUILLER	105	Compétence des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CID) sur les majorations prévues à l'article 1729 du CGI	Adopté
Article 14 Renforcement du rescrit douanier			
Mme GRUNY, rapporteur	212		Adopté
Articles additionnels après l'article 14			
M. FOUCHÉ	118	Publication des résultats des expérimentations législatives	Rejeté
M. FOUCHÉ	119	Droit à l'information des parents d'élèves sur les événements survenus sur le temps scolaire	Irrecevable (45)
Mme Nathalie DELATTRE	169	Prise en compte des besoins en eau de l'agriculture dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux	Irrecevable (45)
Article 15 A Interdiction, pour les administrations de l'État, de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public			
Mme GRUNY, rapporteur	256	Interdiction, pour les administrations de l'État, de recourir à un numéro surtaxé dans leurs relations avec le public	Adopté
M. GRAND	15	Suppression du gage compensant la perte de recettes pour les collectivités territoriales	Satisfait ou sans objet
M. DURAIN	30	Gage portant sur la taxe sur les transactions financières	Retiré
Article 15 Expérimentation de la mise en place d'un référent unique au sein de l'administration			
M. LUCHE, rapporteur	179	Extension du référent unique aux organismes de sécurité sociale	Adopté
Article 15 bis Expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public			
M. LUCHE, rapporteur	180	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 15 ter			
Mme VERMEILLET	61	Modification de la composition de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers	Irrecevable (45)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 16 Limitation, à titre expérimental, de la durée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises			
M. LUCHE, rapporteur	182	Modulation du plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs selon la taille de l'entreprise	Adopté
Mme LAMURE	87	Modulation du plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs selon la taille de l'entreprise	Satisfait ou sans objet
M. MOUILLER	106	Modulation du plafonnement de la durée cumulée des contrôles administratifs selon la taille de l'entreprise	Retiré
M. DURAIN	28	Suppression de l'adverbe « directement » pour caractériser les exceptions au plafonnement de la durée des contrôles	Retiré
M. LUCHE, rapporteur	183	Suppression d'une précision inutile	Adopté
Article 17 bis Expérimentation d'un dispositif de médiation entre entreprises et administration			
Mme GRUNY, rapporteur	213	Expérimentation d'un dispositif de médiation entre entreprises et administration	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	163	Suppression de l'article	Adopté
Article 18 Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de préciser et harmoniser la rectification des déclarations en matière de prestations sociales			
Mme GRUNY, rapporteur	3	Réduction à douze mois du délai de l'habilitation	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	164	Limitation à douze mois de la durée de l'habilitation	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 18			
M. MOUILLER	107	Envoi par l'Urssaf d'un courrier électronique en cas de retard de paiement d'un employeur de moins de 21 salariés	Retiré
Article 19 Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter des ajustements du régime des chambres d'agriculture			
Mme Nathalie DELATTRE	162	Suppression de l'article	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	184	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. GRAND	14	Détermination des conditions financières et organisationnelles des nouvelles missions confiées aux chambres d'agriculture	Adopté
M. ADNOT	72	Détermination des conditions financières et organisationnelles des nouvelles missions confiées aux chambres d'agriculture	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GREMILLET	146	Détermination des conditions financières et organisationnelles des nouvelles missions confiées aux chambres d'agriculture	Adopté
M. CABANEL	64	Accord des chambres départementales pour procéder à un transfert de compétences	Adopté
Article additionnel après l'article 19			
Mme Gisèle JOURDA	131	Rapport sur les impacts économiques et sociaux de la révision de la carte des zones défavorisées simples	Irrecevable (45)
Articles additionnel après l'article 20			
M. DURAIN	31	Ouverture à la communication au public de l'ensemble des avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, ainsi que les rapports et diverses communications de la Cour des comptes	Retiré
Article 21 Expérimentation d'échanges d'informations entre les administrations via une interface de programmation applicative			
Mme LAMURE	89	Principe de computation des délais de traitement des dossiers administratifs au sein du dispositif « <i>API entreprises</i> »	Retiré
M. LUCHE, rapporteur	237	Avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés avant le décret en Conseil d'État	Adopté
Mme LAMURE	88	Insertion d'un volet relatif aux délais administratifs à l'évaluation de l'article	Adopté
Article 23 Expérimentation de la suppression des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres			
Mme GRUNY, rapporteur	216	Amendement de clarification rédactionnelle	Adopté
Mme LAMURE	90	Fixation d'un délai maximal pour la délivrance des titres	Retiré
Mme GRUNY, rapporteur	217	Transmission des résultats de l'évaluation de l'expérimentation au Parlement et suppression de mentions inutiles	Adopté
Article 23 bis Expérimentation de l'attestation de résidence comme justificatif de domicile pour les Français établis hors de France			
Mme GRUNY, rapporteur	218	Suppression d'une mention inutile	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	219	Durée effective de dix-huit mois pour l'expérimentation	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	220	Transmission des résultats de l'évaluation de l'expérimentation au Parlement et suppression de mentions inutiles	Adopté
Mme DEROMEDI	127	Avis de l'Assemblée des Français de l'étranger sur le décret d'application	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 24 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures permettant une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des affaires étrangères			
Mme GRUNY, rapporteur	111	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	112	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	113	Transmission des résultats de l'évaluation de l'expérimentation au Parlement	Adopté
Article additionnel après l'article 24			
Mme PRÉVILLE	75	Affectation d'une partie des gains résultant de la dématérialisation des procédures aux publics en difficulté	Retiré
Article 25 Dons par SMS aux associations culturelles et obligation pour les associations culturelles d'établir des comptes annuels			
Mme Nathalie DELATTRE	159	Suppression de l'article	Rejeté
Article 25 bis Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les obligations comptables des associations culturelles			
Mme GRUNY, rapporteur	221	Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les obligations comptables des associations culturelles	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	160	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 25 bis			
M. GRAND	22	Modalités d'établissement de la procuration de vote	Irrecevable (45)
Article 26 Habilitation du Gouvernement à instituer, par ordonnances, un « permis de faire » dans la construction			
M. LUCHE, rapporteur	185	Réduction du délai d'habilitation	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	81	Inclusion des bâtiments d'activité dans le champ d'application de la première ordonnance	Rejeté
Articles additionnels après l'article 26			
Mme ESTROSI SASSONE	82	Instruction des autorisations nécessaires à la mise en œuvre de projets de plateforme logistique	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE	83	Procédure unique pour les bâtiments accueillant une mixité programmatique	Rejeté
Mme DEROMEDI	129	Exclusion du droit de préemption en cas de donation entre vifs effectuées au profit de certaines associations dont les culturelles	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 26 bis Habilitation à légiférer par ordonnance sur les modes d'accueil de la petite enfance			
Mme GRUNY, rapporteur	2	Amendement de suppression	Adopté
Mme MEUNIER	13	Amendement de suppression	Adopté
Articles additionnels après l'article 26 bis			
Mme DEROMEDI	128	Dématérialisation de la propagande électorale pour les français de l'étranger	Irrecevable (45)
Mme DEROMEDI	132	Dématérialisation de la propagande électorale pour les élections sur le territoire hexagonal	Irrecevable (45)
Article 26 ter Expérimentation de l'autorisation unique pour les projets d'installation d'ouvrage, d'équipement, de travaux ou d'aménagement			
M. LUCHE, rapporteur	186	Amendement de précision	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	187	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	255	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 28 Habilitation à légiférer par ordonnance pour expérimenter de nouvelles formes de rapprochement d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche			
M. LUCHE, rapporteur	188	Réduction du délai d'habilitation à six mois	Adopté
Articles additionnels après l'article 28			
M. SUEUR	67	Instauration d'un schéma régional des crématoriums	Irrecevable (45)
M. SUEUR	66	Inhumation des restes humains à la suite d'un accident collectif ou d'un attentat	Irrecevable (45)
M. GRAND	18	Renvoi des modalités de publicité des actes de notoriété à un décret	Rejeté
M. GRAND	19	Suppression de l'obligation de transcription de l'acte de décès à la mairie du domicile du défunt	Rejeté
M. GRAND	20	Modification des déclarations de décès intervenant en milieu hospitalier et pénitentiaire	Rejeté
Mme DEROMEDI	130	Établissement des justificatifs d'existence des retraités français de l'étranger par une mairie française ou une autorité étrangère.	Retiré
Article 29 Expérimentation du relayage			
Mme GRUNY, rapporteur	238	Exclusion des séjours de répit « aidant-aidé » du champ de l'expérimentation	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	239	Application de la convention collective des salariés du particulier employeur dans le cadre des prestations de relayage	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOUILLER	123	Évaluation de l'expérimentation par la CNSA	Adopté
Mme COSTES	166	Évaluation de l'expérimentation par la CNSA	Adopté
Articles additionnels après l'article 29			
Mme MEUNIER	110	Taux réduit de TVA pour les travaux dans les établissements hébergeant des enfants et des jeunes mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance	Irrecevable (45)
Article 31 Expérimentation d'un régime spécifique d'exception d'illégalité en matière administrative visant à sécuriser les grands projets et opérations complexes			
M. CAPUS	116	Suppression de l'article	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	189	Nouvelle rédaction de l'article	Adopté
Article 32 Habilitation pour la simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global – Habilitation pour la simplification du régime de responsabilité des agences de notation de crédit – Suppression du rapport de gestion pour les petites entreprises			
Mme GRUNY, rapporteur	222	Limitation à neuf mois au lieu de douze mois de la durée de l'habilitation à simplifier les règles de mention du taux effectif global	Adopté
M. MOUILLER	108	Obligation d'un accord exprès de l'entreprise pour supprimer le TEG sur les prêts aux entreprises (hors prêts à taux fixe)	Retiré
Mme TAILLÉ-POLIAN	40	Maintien du régime français de responsabilité délictuelle des agences de notation	Rejeté
Article 33 Simplification, à titre expérimental, des modalités de consultation du public concernant des projets soumis aux réglementations ICPE ou IOTA nécessaires à l'exercice d'une activité agricole			
Mme PRÉVILLE	79	Suppression de l'article	Retiré
M. LUCHE, rapporteur	190	Suppression de l'expérimentation relative aux modalités de consultation du public sur les projets agricoles soumis aux réglementations ICPE et IOTA	Adopté
M. BONHOMME	145	Suppression du renvoi à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste des projets agricoles concernés par l'expérimentation	Satisfait ou sans objet
M. GREMILLET	156	Suppression du renvoi à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste des projets agricoles concernés par l'expérimentation	Satisfait ou sans objet
Mme MEUNIER	109	Contenu de l'évaluation de l'expérimentation	Satisfait ou sans objet
M. LUCHE, rapporteur	191	Délai et contenu de la demande de rapport sur la réforme des procédures de participation du public	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 33 bis Information du public de l'ouverture d'une concertation préalable ou d'une consultation par voie électronique par publication locale			
M. LUCHE, rapporteur	192	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 34 Habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier les règles applicables à l'attribution des projets d'énergies marines renouvelables			
M. LUCHE, rapporteur	193	Précisions de références	Adopté
M. KERN	44	Possibilité d'une autorisation unique pour les énergies marines renouvelables	Rejeté
M. CUYPERS	50	Possibilité d'une autorisation unique pour les énergies marines renouvelables	Rejeté
M. CAPUS	52	Possibilité d'une autorisation unique pour les énergies marines renouvelables	Rejeté
M. LUCHE, rapporteur	194	Suppression d'une précision inutile	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	195	Encadrement des délais d'habilitation et de dépôt du projet de loi de ratification	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	240	Évaluation des effets de la réforme des règles applicables aux projets d'énergies marines renouvelables sur les coûts associés pour la collectivité	Adopté
Articles additionnels après l'article 34			
M. Daniel LAURENT	117	Installation de centrales solaires au sol sur des sites dégradés en zone littorale	Irrecevable (45)
Mme PRÉVILLE	41	Avis des commissions parlementaires compétentes sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie	Irrecevable (45)
M. MANDELLI	77	Extension des possibilités de gestion des contrats d'achat d'électricité renouvelable par des organismes agréés	Irrecevable (45)
M. MANDELLI	78	Collecte et transmission des données de consommation dans le cadre du déploiement du compteur Linky	Irrecevable (45)
M. MANDELLI	76	Prise en compte d'éléments de stratégie industrielle dans le cahier des charges des concessions hydroélectriques	Irrecevable (45)
Article 34 bis Suppression de l'approbation préalable de certains ouvrages électriques et droit à réaliser des travaux de raccordement en maîtrise d'ouvrage déléguée			
M. LUCHE, rapporteur	196	Conditions de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le raccordement aux réseaux publics d'électricité	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 34 ter Dispense d'autorisations pour les activités hydroélectriques accessoires d'une activité principale régulièrement autorisée			
M. LUCHE, rapporteur	197	Suppression de l'article	Adopté
Articles additionnels après l'article 34 ter			
Mme LAVARDE	48	Raccordement des stations de ravitaillement en gaz naturel carburant au réseau de transport de gaz	Irrecevable (45)
M. MANDELLI	115	Raccordement des stations de ravitaillement en gaz naturel carburant au réseau de transport de gaz	Irrecevable (45)
M. MARSEILLE	136	Raccordement des stations de ravitaillement en gaz naturel carburant au réseau de transport de gaz	Irrecevable (45)
M. CAPUS	51	Raccordement des stations de ravitaillement en gaz naturel carburant au réseau de transport de gaz	Irrecevable (45)
Article 34 quinquies Habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier l'élaboration et la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables et étendre aux ouvrages des réseaux publics d'électricité la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation			
M. LUCHE, rapporteur	198	Procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour les ouvrages des réseaux publics d'énergie	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	199	Encadrement du délai de dépôt du projet de loi de ratification	Adopté
Article(s) additionnels après l'article 34 quinquies			
Mme LAVARDE	49	Exclusion des projets d'électricité renouvelable soutenus dans le cadre d'une procédure concurrentielle du bénéfice de la réfaction tarifaire	Adopté
Article 35 Simplification des modalités de la participation du public relatives aux installations IED à l'occasion d'un réexamen périodique – Simplification des modalités d'évaluation environnementale au cas par cas lors de modification ou d'extension d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités existants			
M. LUCHE, rapporteur	200	Soumission de toutes les modifications ou extensions d'installations existantes à l'examen au cas par cas des préfets	Adopté
Articles additionnels après l'article 35			
M. MANDELLI	23	Exclusion des sous-produits animaux et des produits dérivés des dispositions du code de l'environnement relatives à la prévention et à la gestion des déchets	Irrecevable (45)
M. CAPUS	57	Possibilité pour le juge administratif de n'annuler qu'une partie ou qu'une phase des demandes d'enregistrement ou des déclarations d'ICPE	Rejeté
M. BONHOMME	141	Substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'ICPE et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas.	Rejeté
M. GREMILLET	151	Substitution de l'autorité administrative à l'autorité environnementale pour rendre un avis sur les projets d'ICPE et pour décider de l'évaluation environnementale au cas par cas.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BONHOMME	142	Consignation par les associations environnementales en cas de recours contre une décision relative aux ICPE	Rejeté
M. GREMILLET	152	Consignation par les associations environnementales en cas de recours contre une décision relative aux ICPE	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	170	Consignation par les associations environnementales en cas de recours contre une décision relative aux ICPE	Rejeté
M. BONHOMME	143	Réduction à deux mois des délais de recours contre les décisions relatives aux ICPE	Adopté
M. GREMILLET	154	Réduction à deux mois des délais de recours contre les décisions relatives aux ICPE	Adopté
M. BONHOMME	144	Rapport sur les zonages environnementaux	Rejeté
M. GREMILLET	155	Rapport sur les zonages environnementaux	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	171	Rapport sur les zonages environnementaux	Rejeté
Article 36 Habilitation à prendre par ordonnances des mesures de simplification et de modernisation du régime de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants			
Mme GRUNY, rapporteur	223	Réduction du délai d'habilitation à douze mois	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	224	Habilitation à prendre une seule ordonnance	Adopté
Article 38 Diverses mesures relatives aux cultes			
M. DURAIN	12	Suppression de l'article 38 portant diverses dispositions sur les cultes	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	161	Suppression de l'article 38 relatif aux cultes.	Rejeté
Mme GRUNY, rapporteur	225	Diverses dispositions relatives aux cultes	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	226	Suppression des élus locaux et fonctionnaires appelés à déposer une déclaration d'intérêt du champ du répertoire numérique	Adopté
Article 39 Habilitation à légiférer par ordonnance pour réformer le régime juridique d'exploration et d'exploitation des ressources géothermales			
M. LUCHE, rapporteur	201	Encadrement des délais d'habilitation et de dépôt du projet de loi de ratification	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	202	Rédactionnel	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	203	Habilitation à prendre une seule ordonnance	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 39			
M. GRAND	17	Comptabilisation du vote blanc dans les suffrages exprimés	Irrecevable (45)
M. ADNOT	33	Allègement des procédures de renouvellement d'une autorisation environnementale en cas de modification non substantielle d'une installation hydroélectrique	Irrecevable (45)
M. KERN	45	Allègement des procédures de renouvellement d'une autorisation environnementale en cas de modification non substantielle d'une installation hydroélectrique	Irrecevable (45)
M. CAPUS	53	Allègement des procédures de renouvellement d'une autorisation environnementale en cas de modification non substantielle d'une installation hydroélectrique	Irrecevable (45)
M. ADNOT	34	Motivation des décisions de l'administration et possibilité de recours à une médiation dans le cadre de procédures d'autorisation environnementale	Retiré
M. KERN	46	Motivation des décisions de l'administration et possibilité de recours à une médiation dans le cadre de procédures d'autorisation environnementale	Rejeté
M. CAPUS	54	Motivation des décisions de l'administration et possibilité de recours à une médiation dans le cadre de procédures d'autorisation environnementale	Rejeté
M. ADNOT	35	Réduction supplémentaire du tarif d'utilisation des réseaux d'électricité pour les stations de transfert d'énergie par pompage	Irrecevable (45)
M. KERN	47	Réduction supplémentaire du tarif d'utilisation des réseaux d'électricité pour les stations de transfert d'énergie par pompage	Irrecevable (45)
Article 40 Rapports annuel du Gouvernement au Parlement			
M. LUCHE, rapporteur	241	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 40			
M. CAPUS	60	Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les adaptations du droit nécessaires pour favoriser la régularisation des décisions de l'administration entachées d'illégalité externe.	Rejeté
Article 40 bis Rapport du Gouvernement au Parlement sur la surtransposition de directives			
M. LUCHE, rapporteur	242	Suppression de l'article	Adopté
Article 43 Remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation ainsi que ses exceptions			
M. LUCHE, rapporteur	243	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 44			
M. GRAND	16	Saisine des chambres régionales des comptes par des parlementaires	Irrecevable (45)
M. GRAND	21	Obligation fait à la Métropole de Lyon et aux autres métropoles d'annexer à leur compte administratif un état récapitulatif des subventions qu'elles octroient	Irrecevable (45)
Intitulé du projet de loi			
M. DURAIN	24	Changement de l'intitulé du projet de loi	Retiré
Mme Nathalie DELATTRE	157	Changement de l'intitulé du projet de loi	Rejeté

La réunion est close à 21 h 35.

Jeudi 22 février 2018

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance - Examen d'articles selon la procédure de législation partielle en commission

M. Jean-François Husson, président. – Après la réunion qui s'est tenue hier, selon la procédure classique d'adoption du texte de commission, nous tenons ce jeudi notre seconde réunion dans un format qui est celui de la nouvelle procédure de « législation en commission ». Celle-ci figure aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement ; elle résulte d'une résolution adoptée le 14 décembre 2017 par notre Assemblée.

La commission des lois et la commission des affaires sociales avaient déjà mis en œuvre une procédure d'examen en commission expérimentale, mais aujourd'hui notre commission spéciale a la responsabilité d'appliquer pour la première fois le nouveau dispositif. Sur les articles concernés, le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission.

Nous faisons aujourd'hui une application partielle de cette procédure. Elle concerne uniquement certains articles du projet de loi, dont la liste a été validée par la Conférence des Présidents : il s'agit des articles 15 *ter*, 17, 17 *bis* A, 17 *bis* B, 22, 22 *bis*, 27, 37, 41, 42, 45 et 46. Nous n'aurons pas de discussion générale avant de passer à l'examen des articles puisqu'une telle discussion a eu lieu hier lors de notre première réunion.

J'indique que notre réunion est ouverte à tous les sénateurs et au public, et retransmise en direct comme la séance publique dans l'hémicycle. Elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Je précise également que si tous les sénateurs présents peuvent intervenir lors de la discussion, seuls les membres de la commission spéciale sont appelés à voter.

À l'issue de l'examen des articles, je suspendrai la séance un bref instant pour revenir à la configuration traditionnelle d'une réunion de commission, afin que les membres de la commission spéciale votent sur l'ensemble du texte soumis à la procédure de législation en commission. J'aurai alors le regret de demander au ministre, à nos collègues non membres de la commission et au public de quitter la salle, et aux caméras d'arrêter la retransmission.

Certes, il y a là beaucoup de formalisme mais il est important de respecter toutes les règles pour assurer la crédibilité de la nouvelle procédure. Ceci ne nous empêchera pas de dresser plus tard les leçons de cette première expérience.

Article 15 ter

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 15 *ter* instaure, à titre expérimental, un dépôt unique dématérialisé ainsi qu'un référent unique pour les demandes de subventions au titre de la politique de la ville. Aujourd'hui, les modalités concrètes de dépôt et d'instruction des demandes relèvent d'un formulaire Cerfa ; autrement dit, on élève ici au niveau législatif des sujets traités par un simple formulaire administratif...

En matière de dématérialisation, cet article acterait en réalité ce qui existe déjà, ou ce qui s'apprête à exister : les demandes de subventions adressées aux services de l'État sont déjà dématérialisées à 90 % et le seront à 100 % dès cette année, tandis qu'un outil numérique d'instruction partagée par les différents co-financeurs des contrats de ville (services déconcentrés et services des opérateurs de l'État, services des collectivités territoriales) sera déployé à compter du 1^{er} septembre 2018 et pourra traiter l'ensemble des demandes de subventions sur l'exercice 2019.

Quant à la désignation d'un référent unique, elle est déjà possible aujourd'hui, si les signataires des contrats de ville la décident conjointement.

Dès lors, et comme vos services nous l'ont confirmé, monsieur le ministre, cet article n'aurait d'autre effet juridique que de pouvoir contraindre des collectivités signataires des contrats de ville d'instaurer un référent unique, qui le cas échéant pourrait être mis à leur charge sans qu'une compensation ne soit, elle, obligatoirement prévue, et alors que cette instruction relève de leurs compétences. Les services ont voulu nous rassurer en précisant que les collectivités concernées devraient, « *en pratique* », être volontaires pour participer à l'expérimentation mais rien dans la rédaction actuelle ne le garantit.

L'amendement COM-181 que je vous propose entend lever ce risque en prévoyant explicitement l'accord des collectivités concernées. De fait, il viderait dans le même temps cet article de toute portée normative et l'on pourrait donc aussi s'interroger sur une suppression pure et simple. J'ai cependant considéré, d'une part, qu'il n'est pas inutile que la loi impulse, par le signal donné, la mise en place de référents uniques et, d'autre part et surtout, que les collectivités à qui l'on chercherait à imposer une telle expérimentation pourront se prévaloir d'une disposition législative contraire dans leur dialogue avec l'État...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. – La précision est utile : avis favorable.

L'amendement COM-181 est adopté.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'amendement COM-235 porte de deux à trois ans la durée de l'expérimentation, afin que tous les effets du référent unique puissent

être mesurés. Il prévoit aussi que l'évaluation sera transmise au Parlement au plus tard six mois avant le terme de la période.

L'amendement COM-235, accepté par le Gouvernement, est adopté. L'article 15 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-70 inscrit dans la loi l'exigence d'impartialité et de confidentialité qui s'impose au médiateur et supprime le renvoi à un décret qui risquerait d'imposer des contraintes excessives et retarderait la mise en œuvre de la médiation.

L'amendement COM-70, accepté par le Gouvernement, est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article instaure un système de médiation entre les employeurs et les Urssaf. Contrairement à ce que les articles 17 *bis* A et 17 *bis* B relatifs prévoient, respectivement, pour le régime agricole et les branches familles et vieillesse, il n'est pas question ici de médiateur national. Nous ne voulons pas créer une instance d'appel par rapport aux recommandations des médiateurs des Urssaf, mais la médiation au sein de la branche recouvrement doit pourtant faire l'objet d'une évaluation.

L'amendement COM-71 confie au directeur de l'Acoss le soin de dresser chaque année un bilan de la médiation et de formuler des propositions d'évolution législative ou réglementaire.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Effectivement, seuls sont prévus des médiateurs locaux. Confier le rapport national à un médiateur national garantirait une autonomie d'évaluation et de recommandation. L'amendement ne va pas jusque-là, puisqu'il confie ce rapport au directeur de l'Acoss, qui est responsable du fonctionnement du réseau des Urssaf. Il a le mérite cependant de prévoir au moins une évaluation : sagesse...

Mme Michelle Meunier. – Je suis favorable à l'amendement, la médiation est un mécanisme supplémentaire bienvenu.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Nous ne voulions pas ajouter un médiateur supplémentaire, une instance d'appel. Le directeur de l'Acoss peut se charger de ce récolement. Mais nous pourrions en reparler dans le cadre de la commission mixte paritaire...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Nous avons le souci de rechercher une cohérence avec les autres caisses, qui ont un médiateur national, et je ne doute pas qu'un accord sera trouvé sur ce point.

L'amendement COM-71 est adopté. L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17 bis A

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-7 précise que la procédure de médiation suspend les délais de recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale et qu'un recours devant ce tribunal met fin à la procédure de médiation.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – C'est une précision qui a son importance. Vous mettez en cohérence les modalités de saisine du médiateur pour la Mutualité sociale agricole (MSA) et pour le régime général. Cependant l'intervention du médiateur après celle de la commission des recours amiables pose des problèmes juridiques et se heurte à la diversité des pratiques. Nous avons besoin d'un peu de temps pour expertiser tout cela : sagesse par conséquent sur l'amendement COM-7 ainsi que sur l'amendement COM-114 à l'article suivant. Nous viserons une harmonisation afin que le système soit compréhensible pour les demandeurs.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Dans le régime agricole, il fonctionne bien. Nous ne voulons pas le perturber par des ajouts intempestifs, simplement le clarifier.

L'amendement COM-7 est adopté. L'article 17 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17 bis B

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-236 précise les missions du médiateur des branches famille et vieillesse créé par l'article 17 bis B. En cohérence avec l'article 17 bis A relatif au régime agricole, il est ainsi prévu que le médiateur peut proposer des modifications réglementaires et législatives et que son rapport annuel est présenté au conseil d'administration de la branche et transmis au Défenseur des droits. Mais pourquoi préciser qu'il formule des recommandations « *notamment* » lorsque les réclamations qu'il reçoit « *posent des difficultés particulières* » ? Cette rédaction nuit à l'intelligibilité de la loi et introduit une ambiguïté quant à la recevabilité des demandes de médiation.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Cet alignement de rédaction est cohérent et bienvenu : favorable.

L'amendement COM-236 est adopté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il convient de préciser que la médiation est incompatible avec un recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale mais peut intervenir après une décision de la commission de recours amiable. L'amendement COM-114 y pourvoit.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Comme je l'ai dit précédemment, sagesse, dans l'attente d'y travailler ensemble.

L'amendement COM-114 est adopté. L'article 17 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-215 améliore la rédaction des alinéas 7 et 8 en évitant un renvoi au code des relations entre le public et l'administration, qui ne s'applique ni à La Poste ni aux établissements publics à caractère industriel et commercial. Il étend le champ d'application du dispositif aux agents contractuels de droit public de ces organismes. Accessoirement, il corrige une référence erronée.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Ces clarifications sont utiles, avis favorable.

L'amendement COM-215 est adopté. L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22 bis

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-5 est simplement rédactionnel. Je voudrais toutefois dire quelques mots sur cet article 22 *bis* qui prévoit de décaler de deux ans, c'est à dire jusqu'en 2022, le délai dont disposent les employeurs publics pour mettre en œuvre la déclaration sociale nominative (DSN). Celle-ci a commencé à entrer en vigueur dès 2015 pour les entreprises, et elle est désormais obligatoire pour tous les employeurs privés. Les employeurs publics bénéficiaient déjà d'un délai supplémentaire, jusqu'en 2020. Je ne suis pas favorable à ce que l'État s'exonère des obligations qu'il impose au secteur privé. Au demeurant, quel rapport avec le droit à l'erreur ou la société de confiance ?

Néanmoins, les outils informatiques ne sont pas prêts – ce qui est symptomatique des difficultés de l'État dans la conduite de ses chantiers informatiques... Un certain nombre d'entreprises, qui sont bien loin de disposer des mêmes moyens que l'État, se trouvent dans la même situation et n'ont pas encore mis en place la DSN. Cela concerne environ 30 000 petites entreprises. J'espère, monsieur le ministre, que des instructions seront données afin qu'elles ne soient pas sanctionnées...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Instruction a été donnée de ne pas sanctionner les petites entreprises, qui n'ont pas les moyens des grandes pour respecter ces prescriptions. Les dispositions de l'article visent aussi à accompagner la mise en place du prélèvement à la source. Avis favorable à votre amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-257 qui va encore plus loin, avec trois précisions. Le report à 2022 s'applique aux seuls régimes spéciaux et non à tous les employeurs publics ; les échéances pourront être différentes selon les employeurs publics, et non seulement selon la nature des données de la DSN ; enfin, nous insérons la référence à la version actuellement en vigueur de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avis favorable.

Mme Élisabeth Lamure. – Sur le fond, je comprends les exigences posées à l'égard du secteur privé, mais pourquoi laisser aux collectivités deux années de plus, alors qu'elles savent faire ce qui est demandé ? Je voterai le sous-amendement et l'amendement mais je trouve dommage que l'on n'ait pas choisi une autre démarche.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – La généralisation en 2017 dans le secteur privé avait été préparée de longue date. Il n'en va pas de même pour le secteur public. Par ailleurs, je le répète, il s'agit bien des employeurs publics des régimes spéciaux, et non de tous les employeurs publics.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je compte sur la bienveillance des services, d'autant que les entreprises ne pourront être prêtes pour la retenue à la source si les éditeurs de logiciels ne le sont pas...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Le Gouvernement travaille avec les éditeurs de logiciels. J'ai participé à l'assemblée générale de la Société des éditeurs et nos services sont mobilisés pour les accompagner dans leur travail. Les modifications se font dans

le cadre de chartes et de conventions entre l'État, les éditeurs et les organismes concernés par le prélèvement à la source.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Négociez aussi les tarifs auprès des éditeurs ! (*Rires*)

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce qui m'étonne, c'est ce parfum de totale improvisation. On prend une décision, puis on la reporte allégrement. À quoi bon faire des lois si on ne les applique pas ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Pour répondre à madame le rapporteur, nous avons demandé en effet que les tarifs d'adaptation des logiciels à la retenue à la source soient chaque fois que possible inclus dans les tarifs de maintenance, dès lors que les clients sont équipés de logiciels déjà adaptés à la DSN ; et ce pour éviter qu'ils ne subissent deux fois les frais de modification.

Le sous-amendement COM-257 est adopté. L'amendement COM-5, ainsi sous-amendé, est adopté. L'article 22 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27

L'article 27 est adopté sans modification.

Article 37

M. Michel Forissier. – La nouvelle commission régionale d'élaboration des plans régionaux de gestion des déchets procèdera à l'évaluation des plans départementaux de gestion de déchets en lieu et place des commissions départementales qui les ont élaborés. Autrement dit, on demande aux régions d'apprécier la politique des départements. Bien sûr, certains rêvent de voir ces derniers disparaître. Quoi qu'il en soit, se profile ici la tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre. Que les régions procèdent au moins en concertation avec les départements ! Tel est l'objet de mon amendement COM-124 rectifié.

Ce projet de loi entend rapprocher l'État et les citoyens mais ne comporte guère de dispositions efficaces. Ce qui serait efficace, ce serait d'instaurer des gestions différentes des ressources humaines, en faisant évoluer la notion de service public vers celle de mission d'intérêt général dans le contexte européen, et en prévoyant les moyens suffisants.

Mme Josiane Costes. – Mon amendement COM-167 est identique. Les régions vont évaluer les politiques des départements ! L'action publique de proximité sera encore affaiblie. La gestion des déchets dans le Cantal sera planifiée... à Lyon ! Au minimum, il faut une concertation avec les départements.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – La loi NOTRe, en 2015, a confié aux régions la responsabilité d'élaborer des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), un plan unique se substituant aux plans départementaux, interdépartementaux et régionaux existants. Les PRPGD ont vocation à être intégrés dans les des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Avant leur fusion au sein du PRPGD, les plans existants doivent faire l'objet d'une évaluation par les commissions consultatives d'élaboration et de suivi des compétences, dans les six mois suivant la décision d'élaborer un Sraddet.

L'article 37 prévoit que cette évaluation sera réalisée par la nouvelle commission régionale d'élaboration et de suivi du PRPGD, et non par les différentes commissions départementales existantes car l'absence d'activité de certaines de ces commissions ne permettrait pas de respecter le délai imparti.

Les deux amendements visent à associer les départements à l'évaluation. Or, la compétence de planification en matière de déchets a été transférée à la région. Tels que rédigés, ces amendements conduiraient aussi à associer les départements à l'évaluation des plans régionaux de gestion des déchets dangereux. Il va de soi cependant que les régions consulteront les départements : inutile de l'inscrire dans la loi. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Je fus rapporteur de la loi NOTRe à l'Assemblée nationale, je me souviens des longs débats sur le plan régional des déchets et le transfert de la compétence. Il ne s'agit pas d'une tutelle puisque la compétence appartient désormais à la région ! Et nombre de régions ont déjà développé des concertations. N'ajoutons pas au formalisme, quand nous voulons simplifier. Défavorable.

M. Jérôme Durain. – La compétence déchets a été transférée aux régions, l'évaluation lui revient. Tenons-nous en à la position du rapporteur... ce qui ne dispense pas les régions d'un dialogue avec les départements.

M. Didier Mandelli. – Il n'est pas incongru d'entendre les départements, qui sont le niveau de l'investissement dans les équipements, par exemple. Une évaluation laissant à l'écart ces partenaires serait un non-sens. Il faut, sinon une concertation, du moins une audition, des échanges !

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y a formellement, légalement, indéniablement, une compétence régionale. Mais on découvre que la loi NOTRe – que vous avez fortement soutenue, monsieur le ministre – a accouché d'un véritable Gosplan régional. Sur le papier, les réformes sont toujours impeccables ; dans la réalité, il en va autrement. Je soutiens l'idée d'une concertation, et je souligne que le projet de loi comporte nombre d'articles moins utiles que celui-ci.

M. Yves Détraigne. – Se rapprocher des départements concernés, c'est le simple bon sens. J'ai élaboré le schéma départemental de traitement des déchets dans le département de la Marne. Et j'ai été longtemps président de ce syndicat. Les élus alsaciens sont venus nous voir pour étudier comment acheminer chez nous leurs déchets. Des Belges, aussi, nous ont apporté des déchets. Il faudrait connaître les capacités de traitement des entreprises, les outils locaux, pour planifier la gestion des déchets. Sinon, comment de Strasbourg pourrait-on décider ce que l'on peut envoyer à Châlons-en-Champagne ?

Mme Josiane Costes. – Consultez, au moins, si vous ne voulez pas de concertation. Cela ne peut se passer autrement sur le terrain !

M. Jean-Raymond Hugonet. – La loi NOTRe a provoqué le marasme dans les territoires, et même des désastres, comme en Île-de-France. Sur certains sujets, on peut sans doute prendre de loin des décisions technocratiques. Mais sur les déchets, il faut tenir compte

de la gestion de proximité. Et on gagnerait toujours à écouter le Cantal pour que le bon sens l'emporte !

M. Michel Forissier. – Une consultation plutôt qu'une concertation, fort bien. J'étais premier vice-président du Rhône quand mon président était ministre. Je me souviens de la multitude des consultations auxquelles il fallait procéder : une de plus ou de moins ne changerait pas grand-chose. Alors que les départements souffrent, que leurs élus font un travail remarquable, le message serait bienvenu.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – J'ai moi-même été président de département. Peut-être ma région était-elle différente des autres car chaque fois que j'étais consulté par la présidente de région, je donnais mon avis, et elle n'en tenait aucun compte. (*Rires*)

Cependant, les départements sont menacés. Graver dans le marbre qu'ils seront consultés, c'est au moins cela... Je vous sou mets donc deux sous-amendements COM-261 et COM-262 respectivement aux amendements identiques COM-124 rectifié et COM-167 pour remplacer « en concertation » par « après consultation ».

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Où est la différence ? La concertation est une forme de consultation ! Quoi qu'il en soit, inutile d'ajouter du formalisme, quand les bonnes pratiques sont déjà bien diffusées. Défavorable.

M. Michel Forissier. – Ma proposition est dans l'esprit du texte, elle est la bonne solution pour conserver la belle unanimité entre nous, même si nous ne sommes pas tous convaincus de l'utilité de ce texte.

Les sous-amendements COM-261 et COM-262 sont adoptés, de même que les amendements COM-124 rectifié et COM-167, ainsi sous-amendés. L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 41

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 41 tend à prévoir que les rapports d'évaluation des diverses expérimentations mentionnent les conditions dans lesquelles les personnes intéressées ont participé à ces évaluations.

Ces dispositions ont été présentées comme le moyen d'inciter le Gouvernement à avoir recours à la participation pour l'évaluation des expérimentations. C'est une excellente chose ! Mais ce n'est pas parce que le Gouvernement remet un rapport qu'il aura associé les personnes intéressées. D'où mon amendement COM-204 de suppression.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Avis défavorable par cohérence : le Gouvernement a soutenu l'adoption de ces dispositions à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, vous déplorez l'absence de garanties de la participation des parties prenantes. Or il est ici posé que l'évaluation des expérimentations prévues aux articles 11, 12 *bis*, 15, 15 *bis*, 15 *ter*, 16, 17 *bis*, 21 et 33 associe les personnes concernées. Cet amendement renforce la qualité de l'information.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Rien n’interdit au Gouvernement de consulter les intéressés, mais il n’est ni judicieux ni utile de l’inscrire dans la loi. Cet article ne sert absolument à rien.

Mme Michelle Meunier. – On parle beaucoup de rapports, de bilans, d’évaluation... et on les élimine. Certes, l’article traduit une volonté d’associer les parties prenantes qui est la marque de fabrique de ce Gouvernement. Je ne vois cependant pas l’utilité de cet article ; je m’abstiendrai donc.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d’État. – Ce texte proclame plusieurs principes – droit à l’erreur, droit au contrôle, droit au conseil – et simplifie des procédures qu’il rend plus lisibles. La volonté du Gouvernement est de procéder à l’évaluation de ces dispositions non seulement à l’occasion de rapports mais encore à longue échéance. Il veut associer les parlementaires, mais aussi la société civile. C’est pourquoi nous soutenons les demandes de rapports et la volonté de la majorité de l’Assemblée nationale de rendre obligatoire une consultation qui – vous avez raison, monsieur le rapporteur – pourrait être pratiquée même sans la présente mention.

Mme Dominique Vérien. – Je ne comprends pas. Il est toujours intéressant de savoir comment une consultation a lieu, d’en connaître la méthodologie, de manière à en mesurer la crédibilité.

Mme Christine Lavarde. – Lorsque quelque chose ne fonctionne pas, nous sommes très vite au courant, les informations remontent du terrain. S’il y a quelque chose à modifier, autant le faire tout de suite, sans attendre le rapport d’évaluation. Et si la Cour des comptes ou le Parlement considèrent qu’il faut évaluer un dispositif, ils peuvent le faire. Les rapports sont presque toujours remis en retard. Le Gouvernement a déjà du mal à remplir ses obligations actuelles. Il serait préférable de se faire confiance de part et d’autre.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Hier, nous avons supprimé les nombreux rapports qui, selon nous, ne servent à rien. Le Gouvernement doit prendre l’initiative ; laissons-lui le libre choix de faire au mieux. Inscrire dans la loi ces dispositions ne fait qu’alourdir les procédures.

M. Jean-François Husson, président. – Sans oublier les rapports auxquels le Parlement n’a pas accès...

L’amendement COM-204 est adopté et l’article 41 est supprimé.

Article 42

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L’article 42 est le pendant de l’article 41 pour les dispositions du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances : le Gouvernement rendra compte au Parlement des conditions dans lesquelles les personnes intéressées auront été associées à l’élaboration de ces ordonnances.

Les dispositions ont été présentées comme le moyen d’associer à l’élaboration d’une norme ceux qui devront l’appliquer : c’est un objectif louable.

Mais comme à l’article 41, la garantie fait défaut. Ce n’est pas parce que le Gouvernement remet un rapport qu’il aura associé les personnes intéressées. D’où la demande de suppression de l’amendement COM-205.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Avis défavorable pour les mêmes raisons.

L'amendement COM-205 est adopté et l'article 42 est supprimé.

Article 45 (nouveau)

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 45 du projet de loi précise que le Gouvernement s'engage à mettre en place une évaluation « rigoureuse » de l'impact des différentes dispositions du texte d'ici 2022, par un rapport rendu public et présenté en séance publique. Enfin, il est précisé que le choix du dispositif d'évaluation et des évaluateurs doit être soumis pour avis à l'organe d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du Parlement.

L'amendement COM-206 supprime ces dispositions qui soulèvent de sérieuses difficultés notamment constitutionnelles : le I de l'article semble relever d'une injonction au Gouvernement ou est, à défaut, dépourvu de portée normative ; la demande de présentation du rapport en séance publique paraît contraire à l'article 48 de la Constitution et à la lecture qu'en fait le Conseil constitutionnel. Enfin, le dernier alinéa de cet article fait référence à un « organe d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du Parlement » qui n'existe en réalité qu'à l'Assemblée nationale.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Nous ne partageons pas vos craintes et sommes donc opposés à la suppression d'un article qui permet une évaluation scientifique multicritères, par des experts reconnus. Le I n'est pas une injonction au Gouvernement : ce dernier ne fait que s'engager à « mettre en place les moyens nécessaires à une évaluation rigoureuse » de la loi. Le II n'est pas contraire à l'article 48 : la présentation du rapport en séance publique pourra se faire dans les conditions prévues par ce même article.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – C'est encore un rapport – vous savez ce que nous en pensons, et l'organe prévu n'existe pas au Sénat.

Mme Michelle Meunier. – Je suis dubitative sur la question du rapport : l'évaluation est nécessaire, mais je ne peux que voter la suppression d'un article anticonstitutionnel.

M. Yves Détraigne. – Cela me semble problématique que le législatif écrive : « *le Gouvernement s'engage* »...

L'amendement COM-206 est adopté et l'article 45 est supprimé.

Article 46

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – L'article 46 commande à la Cour des comptes de remettre au Parlement, dans un délai contraint, des rapports d'évaluation comptable et financière relatifs à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs du projet de loi.

Or, la remise de tels rapports n'est pas compatible avec l'activité normale de la Cour des comptes, alors même que la garantie de l'équilibre de ses différentes missions est un impératif d'ordre constitutionnel, tel que constaté par la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001.

Ces évaluations pourraient, en outre, être traitées par les différents corps d'inspection de l'État. De plus, la suppression de l'article 46 ne ferait pas obstacle à ce que la Cour des comptes soit ultérieurement saisie par le Parlement, dans les conditions prévues par la loi organique.

C'est pourquoi mon amendement COM-207 supprime l'article 46.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – La Cour des comptes est la mieux à même de remplir cette mission. Avis défavorable.

Mme Christine Lavarde. – Les délais impartis sont insuffisants. Pour une telle évaluation, il faut au moins deux années comptables de référence, de manière à éviter les effets de pic conjoncturel, comme par exemple lors de l'acquisition d'un nouveau logiciel, faisant apparaître un coût excessif. Dix-huit mois ne suffisent pas.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. – Je maintiens mon avis défavorable.

L'amendement COM-207 est adopté et l'article 46 est supprimé.

M. Jean-François Husson, président. – L'examen des articles soumis à la législation partielle en commission est terminé. Aucun amendement n'est plus recevable en séance sur ces articles sauf exceptions prévues à l'article 47 *quater* du Règlement : ces exceptions concernent les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, qui opèrent une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou qui corrigent une erreur matérielle. Merci à tous.

La réunion est suspendue à 11 h 05.

Monsieur Olivier Dussopt, secrétaire d'État, est raccompagné à la porte de la salle et le public est invité à quitter la tribune.

La réunion est reprise à 11 h 10.

M. Jean-François Husson, président. – Cet examen selon une procédure nouvelle, avec des rapporteurs nouveaux, me semble avoir pris un bon départ ! Merci à tous. Les débats en présence du ministre ont été fluides. Mais il faudra trouver une juste mesure entre les habitudes de « l'ancien monde » et la volonté nouvelle de simplifier – sans quoi des couches administratives supplémentaires pourraient avoir l'effet inverse à celui escompté.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Merci au président, à mon collègue rapporteur, à tous les commissaires : les sujets se suivent très vite et ne se ressemblent pas, et nous avons dû procéder aux auditions sur une très courte période. À la suite d'échanges de grande qualité hier et aujourd'hui, nous sommes parvenus collectivement à améliorer le texte.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – À mon tour de saluer votre investissement personnel, monsieur le président, ainsi que celui de Mme Gruny. Le titre initial du projet de loi était celui du « droit à l'erreur » ; au terme de notre examen, j'opterais plutôt pour « loi fourre-tout » ! Tous les Français espèrent qu'on améliore la loi pour leur rendre la vie plus facile. Nous nous sommes partagé le travail, avec Mme Gruny, sans nous disputer – grâce à la vigilance du président...

Je veux saluer l'état d'esprit de la commission spéciale, dont chacun des membres a eu à cœur d'apporter sa contribution en fonction de sa spécialité, pour obtenir le texte le plus utile possible. C'est la première fois que je suis rapporteur ; je le dis aux futurs débutants, ce n'est pas de tout repos !

M. Jérôme Durain. – Je fais miennes toutes ces remarques. J'étais inquiet devant la procédure de législation en commission, mais elle me semble finalement utile. Elle nous évitera des heures de débat inutiles en séance, sur des articles bien circonscrits.

Nous adhérons à la philosophie du texte, qui, dans la lignée de l'action de Jean-Luc Warsmann et Thierry Mandon, simplifie en développant la confiance et le dialogue. Mais l'intitulé, avec la mention d'une « société de confiance », est un peu pompeux pour une loi aussi disparate. C'est ce qui nous a amenés à déposer un amendement pour la renommer.

Il faut aussi tenir compte de la question des moyens. Une écoute plus attentive, une administration qui conseille sans s'exonérer de ses obligations actuelles de contrôle, cela risque d'être difficile avec 120 000 fonctionnaires en moins ! Les dispositions relatives à la dématérialisation nous inquiètent : tout le monde n'est pas en mesure d'avoir des relations numériques de qualité avec l'administration.

Beaucoup de principes restent très généraux. Avec 12 ordonnances, 15 expérimentations, un très grand nombre de rapports, le texte est trop générique. Il enfonce des portes ouvertes, mais attention aux effets réels. C'est pour cette raison que notre groupe a voté à l'instant les amendements de suppression. Sur l'ensemble du texte, il choisira une abstention bienveillante en attendant l'examen en séance publique.

Mme Michelle Meunier. – La bonne ambiance de travail qui a régné dans cette commission est tout à fait appréciable. Ayant suscité beaucoup d'attentes, ce projet de loi risque de décevoir. Les suppressions de l'article concernant l'accueil de la petite enfance et d'une partie de l'article 33 sur les enquêtes publiques me semblent être de bon aloi. Notre abstention à ce stade sera bienveillante, ne serait-ce que par considération pour le travail de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cette affaire aura été menée rondement, mais bien des points obscurs auront été clarifiés : je crois avoir compris de quoi il retournait – sauf quelques réponses du ministre que je n'ai pas bien entendues...

Ce texte est schizophrène. Sa philosophie générale est celle d'un « populisme chic » qui n'est pas ma tasse de thé. Par ailleurs, elle constitue un fourre-tout qui s'impose à nous, alors que le Gouvernement passe son temps à reprocher au Parlement de lambiner... Nous serions plus efficaces si nous n'avions pas à examiner de tels textes.

Rien à dire sur la procédure de législation en commission, qui a montré son utilité. En fait, c'est surtout la preuve que beaucoup de dispositions ne relèvent pas de la loi – dans ces conditions, autant les expédier ! Lorsque j'étais étudiant, la Constitution de la V^e République était justifiée entre autres par le bavardage d'un Parlement de la IV^e République qui se plaisait à « fixer le nombre de baudets dans les haras nationaux ». Mais aujourd'hui, nous faisons encore mieux. Pour simplifier, peut-être suffirait-il de respecter la Constitution... Mais non, on veut « envoyer des messages » ! Il faut dire au citoyen, à l'électeur qu'on l'aime !

Aucune mesure de cette loi ne me révolte. Certaines sont très détaillées, mais elles ne sont pas forcément illégitimes. Nous attendons avec gourmandise la séance publique, et notamment de voir ce qu'il adviendra de l'article premier. D'ici là, nous pratiquerons une abstention sceptique.

M. Michel Forissier. – Je me réjouis de notre travail collectif. Cela tient peut-être au fait qu'en commission spéciale ne viennent que les sénateurs les plus motivés : il n'y a aucune obligation d'y participer ! Le texte me semble relever plus de la communication que de la législation : il s'agit pour le Gouvernement de donner la direction dans laquelle il veut aller. Nous aussi avons fait passer nos messages, ce qui est très positif.

La législation en commission est une procédure d'avenir. Elle permet d'évacuer les parties accessoires d'un texte. Reste la conviction qu'il faut améliorer la performance de l'État. La culture des fonctionnaires évolue, mais il reste encore du chemin à parcourir. Cela ne passera pas par la loi, mais par la gestion des équipes, la formation, la modernisation. Le dire, c'est bien, mais le faire, c'est mieux.

Mme Josiane Costes. – Nous avons bien travaillé, grâce à notre président et à nos rapporteurs. Le titre du texte n'est pas seulement pompeux, il dénote une vision de la société digne du monde des Bisounours : tout va bien, on se fait tous confiance...

M. Pierre-Yves Collombat. – On croirait lire une publicité pour une banque !

Mme Josiane Costes. – C'est pourquoi je suis, moi aussi, sceptique.

M. Yves Détraigne. – La procédure de législation en commission a bien fonctionné : il n'y a autour de la table que des parlementaires qui s'intéressent de près au texte. Une telle procédure est bien adaptée pour un texte technique : un texte politique nécessite en revanche un passage en séance publique.

M. Michel Vaspert. – Bravo au président et aux rapporteurs. J'ai eu beaucoup de plaisir à participer à la commission spéciale : cette horizontalité a été très enrichissante. La législation en commission a démontré son intérêt s'agissant de textes techniques. C'est une avancée, une simplification, une accélération.

Sur le fond, nous avons affaire à une loi de pure communication. Toute une partie ne relève pas du législatif, mais du management de l'administration par le Gouvernement. Ce dernier n'a pas tort de penser qu'il faut changer la culture de la fonction publique. Mais pourquoi passer par la loi ? Je voterai néanmoins le texte, en considération du travail accompli.

M. Jean-François Husson, président. – D'ici la séance, nous continuerons à échanger afin de trouver une appellation qui corresponde mieux au texte.

L'ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 15 ter Expérimentation d'un dépôt unique dématérialisé et d'un référent unique pour les demandes de subventions au titre de la politique de la ville			
M. LUCHE, rapporteur	181	Nécessité d'un accord des signataires des contrats de ville pour participer à l'expérimentation	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	235	Délai d'expérimentation et d'évaluation	Adopté
Article 17 Création d'une procédure de médiation en matière de recouvrement des cotisations et contributions sociales			
Mme GRUNY, rapporteur	70	Exigences d'impartialité et de confidentialité du médiateur	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	71	Mission d'évaluation de la médiation confiée au directeur de l'Accoss	Adopté
Article 17 bis A Inscription dans la loi du médiateur de la mutualité sociale agricole			
Mme GRUNY, rapporteur	7	Suspension des délais de recours devant le Tass en cas d'engagement d'une procédure de médiation	Adopté
Article 17 bis B Médiateur des caisses de d'allocations familiales et d'assurance vieillesse			
Mme GRUNY, rapporteur	236	Mission d'évaluation confiée au médiateur national des branches vieillesse et famille	Adopté
Article 22 Dispense de signature électronique des décisions dématérialisées relatives à la gestion des agents publics			
Mme GRUNY, rapporteur	215	Amendement de précision	Adopté
Article 22 bis Report de l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative pour les employeurs publics			
Mme GRUNY, rapporteur	5	Amendement rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	257	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 37 Mutualisation de l'évaluation des anciens plans départementaux et régionaux des déchets au niveau régional			
M. MOUILLER	124	Association des départements à l'évaluation des plans départementaux, interdépartementaux et régionaux de prévention et de gestion des déchets	Adopté avec modification
Mme COSTES	167	Association des départements à l'évaluation des plans départementaux, interdépartementaux et régionaux de prévention et de gestion des déchets	Adopté avec modification

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUCHE, rapporteur	261	Consultation des départements lors de l'évaluation des anciens plans de prévention et de gestion des déchets	Adopté
M. LUCHE, rapporteur	262	Consultation des départements lors de l'évaluation des anciens plans de prévention et de gestion des déchets	Adopté
Article 41 Contenu des rapports d'évaluation des expérimentations prévues par le projet de loi			
M. LUCHE, rapporteur	204	Suppression de l'article	Adopté
Article 42 Demande de compte rendu sur la participation des personnes intéressées à l'élaboration des ordonnances issues des habilitations prévues par le projet de loi			
M. LUCHE, rapporteur	205	Suppression de l'article	Adopté
Article 45 Engagement du Gouvernement à mettre en place les moyens d'une évaluation rigoureuse de la présente loi			
M. LUCHE, rapporteur	206	Suppression de l'article	Adopté
Article 46 Évaluation de la mise en œuvre de diverses dispositions du projet de loi par la Cour des comptes			
M. LUCHE, rapporteur	207	Suppression de l'article	Adopté

La réunion est close à 11 h 35.

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

Jeudi 15 février 2018

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, président-directeur-général d'Alstom

M. Alain Chatillon, président. – Monsieur le président-directeur-général, nous sommes heureux de vous accueillir. Nous sommes inquiets de l'avenir du groupe français que vous présidez. Nous avons effectué plusieurs visites de vos sites et nous souhaitons obtenir des précisions sur la situation dans laquelle il se trouve, votre volonté de faire en sorte, avec l'appui du Gouvernement, de défendre sa pérennité et le maintien de ses emplois, dès lors que le marché français du ferroviaire est fort et que des commandes sont encore à venir.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous étions à Munich il y a deux jours, où nous avons rencontré un membre de la direction de Siemens, avec lequel nous avons eu un débat franc et ouvert sur les conditions de la fusion entre Siemens et Alstom.

Il nous a apporté certaines réponses ; d'autres, en raison de la loi européenne antitrust, seront abordées publiquement par la suite.

Nous avons également visité les sites de Belfort et d'Ornans, dont la qualité nous a vivement impressionnés. Nous y avons rencontré les syndicats, que nous avons trouvés préoccupés par l'avenir de l'entreprise et, surtout, par l'accord avec Siemens.

Nous pensons, comme vous, que l'effet de taille est crucial dans le contexte de la concurrence mondiale et de l'émergence de géants, et qu'il est donc nécessaire d'opérer des rapprochements afin d'entrer dans cette nouvelle ère de la mondialisation dans les meilleures dispositions.

La question qui se pose est la suivante : ne peut-on pas parvenir à la taille critique sans payer le prix de la perte de contrôle d'un fleuron industriel comme Alstom ? Nous craignons que cela soit en train de se passer avec l'absorption d'Alstom par Siemens. Pourquoi avoir choisi Siemens, que l'on nous a décrit comme un « ennemi irréductible » d'Alstom sur les marchés, plutôt qu'un autre groupe, comme Bombardier, par exemple ?

Comment a été négocié ce rapprochement ? De quelles informations disposait l'État, qui était un acteur important grâce au prêt des actions possédées par Bouygues, et comment est-il intervenu ? Nous avons entendu dire que ce rapprochement aurait été impossible si l'État était resté au capital, en raison de l'opposition de Siemens. Confirmez-vous cela ? Comment peut-on expliquer que les modalités d'évaluation des actifs des entités permettent à Siemens de ne pas déboursier d'argent dans l'opération ?

Quels sont les résultats attendus de cette fusion, qui ressemble à une absorption, dès lors que l'actionnaire allemand détiendra plus de 50 % des actions de l'ensemble ?

Siemens nous a confirmé que vous resteriez à la tête du groupe et que celui-ci serait coté à Paris. Toutefois, dans un groupe, ce qui fait la différence, c'est le conseil d'administration !

Vous aviez indiqué antérieurement que l'opération créerait des synergies à hauteur de 470 millions d'euros. Comment ce chiffre a-t-il été calculé et dans quels domaines se trouvent ces synergies ?

À Ornans, nous avons appris que trois sites du nouveau groupe fabriquaient des moteurs, un en Allemagne et deux en France. Comment éviter les doublons, voire les « triplons », qui pourraient menacer certains sites ?

Vous expliquez que l'opération générerait de forts taux de valeur ajoutée, en particulier dans la signalisation. Ne craignez-vous pas que, dans ces domaines, la redondance l'emporte sur la complémentarité ?

Vous avez apporté des garanties pour quatre ans en matière d'emploi et de maintien de l'activité en France, mais leur consistance suscite des craintes compte tenu du tableau de commande d'Alstom et au vu du sous-investissement décrit par les syndicats dans les sites de Belfort et Ornans, au regard de sites similaires en Allemagne.

En France, les syndicats s'opposent unanimement à cette opération. Ce n'est pas le cas en Allemagne, où IG Metall a signé un accord avec Siemens. Doit-on y voir un indice que le nouveau groupe favorisera l'Allemagne plutôt que la France ? En France, avec ses douze sites, Alstom est un facteur d'équilibre dans des bassins d'emplois qui souffriraient en cas de fermeture.

M. Henri Poupart-Lafargue, président-directeur général d'Alstom. – Je vous avais rencontré dans un format différent le 11 octobre dernier.

Deux axes principaux permettent d'expliquer les raisons pour lesquelles nous avons mené cette fusion. Le premier a trait à la croissance très importante des marchés de notre secteur à travers le monde, dont Alstom a bénéficié. Son chiffre d'affaires est ainsi passé de 5 milliards à 8 milliards d'euros dans les cinq dernières années, avec des succès obtenus en Australie, en Amérique latine ou en Afrique. Cela a d'abord bénéficié aux sites français.

Cette croissance s'accompagne d'une demande de plus en plus forte de production locale et d'accompagnement local en ingénierie et en gestion de projets de la part des États et des régions. En Australie, ce sont même les États fédérés qui le demandent.

Nous devons donc atteindre une taille critique permettant une telle couverture mondiale grâce à un réseau de sites à travers le monde. C'est une course de vitesse dans laquelle nous sommes bien partis, comme Siemens ou le groupe chinois CRRC depuis 2014. Cette course désignera les deux ou trois grands acteurs globaux, qui seront Siemens-Alstom, CRRC et Bombardier ou Hitachi. Les autres resteront des acteurs régionaux. Ainsi, certains groupes japonais quittent aujourd'hui les États-Unis, alors qu'Hitachi a choisi d'être un acteur global. C'est ce groupe, par exemple, qui produit la signalisation des TGV en France.

Dans cette course à la globalisation, Siemens apporte cet effet de taille tout en étant complémentaire de nos implantations. Il est plus fort que nous en Chine, en Turquie, mais moins que nous en Inde, par exemple. Nous ne sommes en concurrence directe que sur 10 à 15 % des appels d'offres, soit moins qu'avec Bombardier.

Le deuxième axe est lié à l'avenir des transports. Nous sommes à la veille d'une révolution dans la mobilité. Les besoins non couverts sont énormes alors que, dans les grandes villes matures, les vitesses moyennes baissent. Nos déplacements continuent à émettre de plus en plus de CO₂ et, en ce qui concerne le diesel, des particules. Dans dix ans, le diesel nous posera peut-être le même problème que l'amiante aujourd'hui !

Personne ne peut prévoir la solution qui émergera. Dans le domaine de l'énergie, celle-ci a été globalement trouvée, les *black-out* sont rares et le renouvelable permet de résoudre de nombreux problèmes. Dans le domaine du transport, nous ne savons pas encore.

Nous savons seulement que la solution sera électrique, pour des raisons environnementales, soit de bout en bout, soit avec une solution intermédiaire, comme l'hydrogène. Nous travaillons d'ailleurs sur l'autoroute électrique. La solution sera également partagée, parce que c'est le seul moyen d'optimiser des infrastructures extrêmement chères et sous-utilisées.

Comment gérer ces nouvelles mobilités ? Grâce à quelle technologie numérique ? Avec quels types de véhicules ? Les axes principaux resteront ferroviaires, parce que c'est le mode le plus efficace en matière de capacités, d'énergie et d'emplacement au sol. Pour le reste, on ne sait pas.

Siemens nous est apparu comme le meilleur partenaire parce qu'il dispose d'une technologie numérique très importante. Bombardier est, par exemple, beaucoup moins avancé dans ce domaine. Selon nos analyses internes, Siemens nous est toujours apparu comme la meilleure option, à condition que cette alliance comprenne la partie numérique. Or il s'agit de la pépite du groupe, qui n'était pas sur la table dans le passé.

Vous nous dites « ennemis irréductibles », mais tout dépend du contexte. Dans le football, quand vous jouez pour l'OM, votre ennemi juré est le PSG, jusqu'à ce que vous soyez transféré et deveniez Parisien...

Nous sommes parfois en compétition, mais nous travaillons également ensemble, en coopération, et cela se passe bien. Nous travaillons d'ailleurs souvent avec Bombardier, et nos activités sont d'ailleurs beaucoup plus redondantes qu'avec Siemens. La solution que nous avons choisie était donc de loin la meilleure.

S'agissant du rôle de l'État et des actions de Bouygues, il est vrai que la transaction que nous proposons est unique et peut être vue sous différents angles.

D'une part, Siemens Mobility est racheté par Alstom. Les employés allemands de Siemens sont d'ailleurs également inquiets, parce que le siège social de la nouvelle entité est à Paris, que j'en serai le dirigeant et que les décisions opérationnelles seront prises à Paris. Siemens Mobility est en train d'être séparé du reste du groupe Siemens, physiquement, informatiquement et légalement. Il se passerait exactement la même chose si Siemens Mobility était vendu à un groupe qui ne garderait aucune attache avec le groupe Siemens.

D'autre part, à l'inverse, le groupe Siemens sera l'actionnaire de contrôle d'Alstom, *via* le conseil d'administration. Celui-ci, toutefois, ne prend pas de décisions opérationnelles, mais seulement de grandes décisions stratégiques. Si un arbitrage était nécessaire entre le site d'Ornans, par exemple, et un site allemand, la responsabilité en reviendrait à la direction du groupe, qui est en charge de la convergence des produits.

Reste, néanmoins, la question du contrôle. Cet équilibre est-il, en soi, une mauvaise chose ? Siemens est un grand groupe européen, qui s'inscrit dans la durée, avec une tradition industrielle et technologique très forte. Selon moi l'avoir comme actionnaire n'est pas une mauvaise idée.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ne pensez-vous pas que l'on aurait pu parvenir à un équilibre parfait ?

M. Henri Poupart-Lafargue. – Les données de départ ne le permettaient pas. Aurait-il été préférable de trouver un équilibre actionnarial différent et de placer le siège social à Munich ? Même en me plaçant dans un point de vue franco-français, je n'en suis pas certain.

Il y a une vingtaine d'années, quand j'ai commencé chez GEC Alsthom, c'était un groupe franco-anglais. GEC et Alcatel ont vendu leur participation et la localisation du siège a joué un rôle très important pour faire d'Alstom un groupe français dans l'imaginaire collectif.

Nous sommes deux entités de même taille. Nous sommes cotés en bourse, Siemens Mobility est détenu à 100 % par Siemens. Siemens apporte son activité dans le panier, qui est un peu plus rentable que la nôtre, et en mélangeant nos deux activités, il se retrouve naturellement avec 50 % des parts. De même, Bouygues, qui possédait 30 % d'Alstom, obtiendra naturellement 14 % du nouveau groupe.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Le dirigeant de Siemens que nous avons rencontré nous a dit qu'il lui semblait normal de retrouver au conseil d'administration le même équilibre qu'entre les deux chiffres d'affaires des entités : 8 milliards d'euros pour Siemens Mobility, 7 milliards d'euros pour Alstom.

M. Henri Poupart-Lafargue. – C'est un sujet plus symbolique qu'autre chose. En effet, Siemens est légèrement plus profitable, et obtient donc la majorité au conseil d'administration. Un équilibre parfait, avec chacun 50 %, n'était pas possible. Siemens contrôle l'assemblée générale de l'entreprise, et donc son conseil d'administration. Sauf à trouver un acheteur pour 50 % de l'ensemble, il était impossible de trouver un autre schéma. Nous faisons ainsi, ou nous ne faisons rien.

Pour l'État, il aurait été inutile de posséder 5 % ou 10 %. Nous sommes très proches de l'État, comme acheteur et comme régulateur. Tant que des acteurs privés n'achèteront pas de métro, nous serons par définition proches des acheteurs publics ! Selon les termes de la transaction, il a toujours été clair que l'État n'interviendrait pas.

On peut jouer avec les hypothèses et se demander si Siemens aurait accepté que l'État impose d'avoir 5 % de l'ensemble. Dès le départ, la proposition de Siemens n'intégrait pas la participation de l'État, et celui-ci ne semblait pas considérer que c'était un point essentiel. L'équilibre de la gouvernance prévoit que l'opérationnel s'opère à Saint-Ouen, et que le contrôle soit Allemand.

M. Alain Chatillon, président. – Quelle est la structure du groupe Siemens, juridiquement ? Est-ce une fondation ?

M. Henri Poupart-Lafargue. – C'est une structure légale allemande parfaitement classique, cotée à la bourse allemande. Ils mettront en place des holdings entre le groupe Siemens et les 50 % qu'ils posséderont dans Alstom SA, comme ils le font pour une

entreprise d'énergie éolienne en Espagne. Gérer des participations dans des groupes autonomes n'est pas pour lui une activité nouvelle.

M. Alain Chatillon, président. – Ma question concernait en réalité l'aspect fiscal. Les fondations bénéficient d'importants avantages fiscaux.

Sait-on ce que veut faire Bouygues aujourd'hui ?

M. Henri Poupart-Lafargue. – Bouygues s'est engagé à rester jusqu'à l'assemblée générale d'Alstom qui entérinera l'opération. Cela ne signifie pas pour autant que ses actions seront en vente le lendemain.

M. Alain Chatillon, président. – La date d'option de rachat des actions Bouygues par l'État a-t-elle bien été dépassée ?

M. Henri Poupart-Lafargue. – Tout à fait, elle était fixée en octobre dernier.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Soyons clairs, nous voyons positivement cet accord, mais nous nous interrogeons sur les conditions dans lesquelles il est intervenu. Nous sommes habitués au groupe Airbus, dans lequel les États sont présents sans que cela pose problème. Siemens est un vrai groupe industriel.

Nous sommes inquiets quand nous voyons ce qui se passe aujourd'hui dans la branche énergie d'Alstom, avec les dernières déclarations du nouveau PDG de General Electric. À Munich, nous avons vu combien les Länder sont liés à leur économie. Le PIB de la Bavière est plus important que celui des Pays-Bas, cela représente une puissance considérable. Nous ne nous demandons donc pas pourquoi vous avez choisi Siemens, mais pourquoi vous n'avez pas réalisé une sorte d'EADS du ferroviaire.

M. Henri Poupart-Lafargue. – Ce sont deux situations très différentes, dans la mesure où Siemens Mobility n'était pas un groupe indépendant. Il y a deux types de fusions. Quand deux groupes indépendants se marient, il s'ouvre un débat de personnes pour savoir qui sera le patron et où sera le centre de gravité. Dans notre cas, Siemens Mobility est une division du groupe Siemens, qui l'apporte à Alstom. Nous ne disposons pas d'un actionnaire français du même ordre et la situation est asymétrique, avec, d'un côté, une division d'un grand groupe et de l'autre, le groupe Alstom dans son entier. Le choix de faire autrement ne s'est donc pas présenté, et il n'existe pas de schéma alternatif qui le permette, car le seul actionnaire est Siemens !

Siemens a accepté un équilibre original, avec un actionnaire de contrôle, et le management opérationnel confié au groupe qui était déjà en place. Il n'a pas imposé l'entrée d'un certain nombre de ses hommes dans le comité exécutif, le siège social se trouve à Saint-Ouen, le groupe est coté à Paris. La seule question de personne qui s'est posée, c'est la mienne !

EADS est un très bon exemple, mais la question des nationalités se pose constamment et partout. J'espère que nous connaissons plus de sérénité, parce que chez nous, c'est clair : l'opérationnel est entièrement géré par la direction.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – L'État vous a-t-il suivi durant ces négociations ?

M. Henri Poupert-Lafargue. – Oui, depuis le premier jour du Gouvernement.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Selon l'accord, déséquilibré, entre Siemens et Alstom, c'est le conseil d'administration qui tranchera en cas de problème sur le capital.

M. Henri Poupert-Lafargue. – C'est une question d'actionnariat. Aujourd'hui, Alstom est sous le contrôle de Bouygues, qui dispose de 30 % des actions. Si Bouygues voulait me renvoyer, il le pourrait, puisque le rôle principal d'un conseil d'administration, c'est le choix du dirigeant. Or personne n'a posé ce genre de questions pour Bouygues. Devrions-nous considérer que Siemens est un mauvais actionnaire ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Non, nous souhaitons seulement qu'il soit à égalité.

M. Henri Poupert-Lafargue. – À égalité avec qui ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Avec vous !

M. Henri Poupert-Lafargue. – Mais je suis manager, je ne suis pas actionnaire ! Il me semble qu'il y a un débat sous-jacent ici. Si, à la place de Siemens, il s'agissait de Schneider, vous ne poseriez pas cette question. Siemens est un groupe allemand. Cela le conduira-t-il à prendre des décisions biaisées sur l'outil industriel ? Je ne le pense pas, parce que les gens sont plus rationnels qu'on ne le pense. L'outil industriel est tiré par les compétences, la qualité des personnes et le marché local. Nous avons racheté Fiat Ferroviaria, et le site italien s'en porte bien. Il en va de même en Espagne.

Je ne pense pas une seconde que les décisions de Siemens seront guidées par le fait qu'il est allemand plutôt que français. À l'inverse, il me semble courageux qu'il abandonne les décisions quotidiennes, par exemple sur l'attribution des marchés aux usines, à la direction opérationnelle du groupe à Paris.

Vous voyez la situation en termes de « partie allemande » et de « partie française », mais si Siemens garde le contrôle, il a confié à la « partie française » la gestion quotidienne. C'est courageux ! D'ailleurs, l'inquiétude est plus importante dans les sites allemands de Siemens que dans les sites français d'Alstom.

Mme Fabienne Keller. – J'ai trois questions. La première : comment se porte Alstom France, en termes de carnet de commandes ? Nous sommes deux ans avant la fusion, il faut que l'entreprise se porte bien d'ici là. Vous connaissez mon attachement en particulier au site de Reichshoffen, qui produit maintenant des trains régionaux. C'est un bout d'industrie comme nous n'en avons plus tellement en France. Ce site a en outre une grande importance pour l'emploi, pour le lycée professionnel, etc.

Pouvez-vous nous parler de l'ambiance qui règne dans vos relations avec Siemens, de manière plus qualitative ? Ressentez-vous de la confiance ?

Enfin, nous sommes tous en contact avec les syndicats qui sont très inquiets parce qu'ils disposent de très peu d'informations. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

M. Fabien Gay. – Nous avons déjà échangé, mais le débat d'aujourd'hui est différent. Vous nous aviez alors parlé de mariage entre égaux, et vous n'employez pas ces termes aujourd'hui. Martial Bourquin a parlé d'une « absorption », vous aviez réfuté le terme

précédemment, mais vous ne l'avez pas fait aujourd'hui. Discutons-en ! Je vois une évolution dans votre discours, alors que certains journaux parlent même d'une donation d'Alstom à Siemens.

J'étais à Munich, nous avons beaucoup échangé et rencontré de nombreux acteurs. Nous ne sommes pas opposés aux coopérations entre les entreprises, alors que vous connaissez ma sensibilité communiste. Nous nous demandions s'il n'aurait pas été mieux de fonder un EADS du ferroviaire, vous y avez répondu. On aurait pu envisager également de fonder un groupement d'intérêt économique, un GIE, dans lequel chaque groupe garderait ses entités. Qu'en pensez-vous ?

La direction de Siemens nous dit que la fusion vous permettra d'être plus forts pour affronter la concurrence mondiale, en particulier CRRC. Ce raisonnement est pourtant contesté par certains économistes, qui relèvent qu'en fusionnant deux entreprises moyennes, on ne fait pas forcément un ogre, mais on laisse plus de place sur le marché.

Nous avons besoin de comprendre le vrai projet industriel qui est derrière cette fusion. Quels choix seront faits ? Privilégiera-t-on le TGV ou l'ICE ? Ces synergies, évaluées entre 380 à 470 millions d'euros, comprennent-elles des suppressions de postes ou de sites ? Les Bavarois nous l'ont dit : si trois sites font la même chose ; il faudra en privilégier un.

Enfin, la relation entre les syndicats français et la direction n'est pas comparable à la cogestion à l'allemande. Si IG Metall a signé, c'est qu'il a obtenu des garanties sur l'emploi. C'est cela qui nous alerte.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Nous avons entendu vos arguments, mais aussi ceux des représentants syndicaux, dont le discours unanime, de la CGT à la CGC, en passant par FO et la CFDT, indique à quel point ils sont inquiets. Comment entendez-vous prendre en compte leurs inquiétudes légitimes et y répondre ?

Mme Michèle Vullien. – Je suis attaché à Villeurbanne et à son site, qui fonctionne plutôt bien. Alstom est un beau fleuron, je suis membre d'un syndicat de transports publics et nous travaillons beaucoup avec vous. Les collectivités territoriales sont les donneurs d'ordres de ces marchés, nous sommes donc bien ensemble.

Vous parvenez à une taille importante, mais est-ce que Bombardier n'est pas en train de mijoter quelque chose avec CRRC ?

Mme Viviane Artigalas. – Je voudrais souligner l'importance de l'industrie dans les Hautes-Pyrénées. Pourtant, nous perdons régulièrement des emplois industriels. Ainsi, Vallourec a vendu certaines de ses activités à un groupe américain, mais le site de Tarbes n'a pas été repris, ce qui a suscité une grande émotion. Il est d'autant plus important qu'Alstom maintienne ses activités d'ingénierie et de production à Tarbes, qui pourraient même se développer.

Vous êtes en charge de la gestion opérationnelle, et donc de la stratégie industrielle. Celle-ci permettra-t-elle de maintenir à long terme, et pas seulement sur quatre ans, les sites et les emplois en France ?

M. Frédéric Marchand. – Comparaison n'est pas raison, mais une autre fusion récente vient à l'esprit, dont on parle moins, alors qu'elle engage autant de capitaux : Essilor et Luxottica. J'étais à Petite-Forêt quand vous êtes venu avec M. Bruno Le Maire annoncer la

fusion, et nous avons bien senti la volonté des collaborateurs du groupe d'aller plus loin. M. Le Maire avait pris l'engagement de mettre en place un comité conjoint, où il siègerait avec son homologue allemand, afin de s'assurer que les clauses sociales contenues dans l'accord de fusion seraient respectées. Je ne doute pas que cela sera le cas, mais je souhaite savoir où en est ce processus. L'objectif est de répondre aux inquiétudes relayées par les syndicats concernant le niveau de commandes et l'emploi.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous sommes allés voir deux sites, nous en visiterons d'autres.

M. Henri Poupart-Lafargue. – Vous y serez bienvenus. Par coïncidence, il y en a un par région.

Revenons sur Alstom en France. La collaboration à l'intérieur des filières et avec les pouvoirs publics, notamment locaux, est très importante pour notre industrie. Il me semble que nous entretenons d'excellentes relations avec les différents acteurs locaux. Cette collaboration touche l'innovation et les centres de compétence – à Tarbes, pour la traction, à Villeurbanne, pour l'électronique – et l'articulation de la commande publique.

Nous avons aujourd'hui quelques difficultés de charge, qui alimentent l'anxiété. Celles-ci ne sont pas liées aux faits que le marché français ne serait pas bon, ou que nous échouerions à l'export, mais au fait que Bombardier est en situation de surcharge et de sous-capacité, depuis que 80 % des trains régionaux lui ont été commandés plutôt qu'à Alstom. On voit bien que l'impact de la commande publique, qui découle ici de décisions prises il y a une dizaine d'années, est très important.

Où en sommes-nous ? Les sites de Belfort et de La Rochelle se consacrent au TGV et sont dépendants du projet de TGV du futur, dont nous discutons de manière très adulte avec la SNCF. Nous nous sommes mis d'accord sur les objectifs, les coûts, l'innovation et sur le train lui-même. La commande dépendra de la visibilité qu'aura la SNCF sur le schéma global, nous attendons d'ailleurs le rapport de M. Spinetta à ce sujet d'un instant à l'autre. Je suis plutôt confiant. Ces sites auront peut-être des creux, mais si nous disposons d'une certaine visibilité à long terme, la situation deviendra plus favorable.

Les sites dits « composants » comme Villeurbanne, Tarbes, ou Saint-Ouen, résonnent des succès d'Alstom dans le monde ; les sites dits « intégrateurs » comme Reichshoffen, Belfort, Valenciennes ou La Rochelle vivent plutôt au rythme du marché français et de l'export sur financement français. Le site de Valenciennes est faible aujourd'hui, mais sera très fort demain, après la jointure entre le RER A et le RER E. Il est aujourd'hui très orienté vers l'ingénierie et moins vers la fabrication, mais celle-ci va considérablement monter en puissance.

À Reichshoffen, la situation est compliquée en raison de la question des commandes de trains régionaux. Nous nous battons à l'export : en Algérie, et nous venons de gagner à Dakar. Nous devons également réfléchir à la manière d'équilibrer les différents sites, afin que ceux qui connaissent une surcharge puissent transférer la charge vers d'autres.

Reichshoffen, lui, est spécialisé dans les trains régionaux mais nous pourrions aussi y faire des trains urbains. La grande spécialisation de Reichshoffen, c'est le calcul de caisses et la simulation du comportement en fonctionnement des trains. Si l'avenir du site n'est aucunement en cause, il nous faut pérenniser sa charge, ce qui se fait plus

automatiquement à Valenciennes, Belfort ou La Rochelle. Notre avenir en France, sur le long terme, dépend très fortement de la collaboration avec la filière et avec les pouvoirs publics – que nous ne considérons pas simplement comme des donneurs d'ordre, mais aussi comme des partenaires à part entière.

La fusion avec Siemens est à hauts risques. Ma première crainte est celle d'une désorganisation de l'entreprise. Je m'efforcerais donc avant tout de bien faire fonctionner ensemble les deux entités pour s'assurer que nos clients ne pâtissent pas de la fusion. Les syndicats ont parlé de tensions entre Roland Busch et moi-même. Ce dernier est pourtant une personne agréable et directe, et nous n'avons aucun différend sur la vision ni sur l'objectif. Certes, l'équilibre n'est pas facile à trouver en termes de gouvernance, mais la frustration des syndicats est assez paradoxale. En France, ils sont unanimes à dénoncer un manque d'information de la part de Siemens. Ce manque s'explique d'abord par la loi européenne en matière de concurrence, qui est pour tous une frustration quotidienne : nous ne pouvons pas avoir beaucoup de contacts avec Siemens France, et l'alchimie humaine a donc plus de mal à prendre. Nous ne pouvons pas non plus nous échanger des informations confidentielles car, jusqu'au dernier jour, nous sommes concurrents. Les représentants de Siemens qui ont rencontré nos syndicats français ne viennent pas de Siemens mobilité. Aussi ont-ils botté en touche face aux questions des syndicats. D'où une certaine incompréhension. Actionnaire, Roland Busch ne pouvait leur apporter les assurances qu'ils réclamaient sur la stratégie industrielle. La presse a donc eu tendance à présenter Alstom comme le camp des gentils et Siemens comme celui des moins gentils. En fait, nous avons un rôle plus facile, puisque c'est nous qui allons être aux commandes ! Futur patron de l'ensemble, je peux, à défaut d'indications précises sur tel ou tel site, parler du processus, de la culture qu'on va insuffler... Je m'étonne comme vous que les syndicats français soient moins positifs aujourd'hui qu'au début.

Les GIE sont très complexes à gérer ; mieux vaut une unité actionnariale claire. Airbus a d'ailleurs été fusionné – et reste très compliqué à gérer. Nous souhaitons développer le dialogue social et le dialogue industriel. La limite est fixée par les normes européennes. Le processus syndical se termine officiellement aujourd'hui. L'opinion exprimée sera négative mais je ne considère pas que c'est la fin de l'histoire : cette opération prendra plus d'un an et j'espère qu'au fur et à mesure, nous serons capables d'apporter les réponses réclamées. C'est à la direction d'Alstom de le faire : Roland Busch n'est pas en charge de la mobilité.

Le partenariat entre Bombardier et CRRC pose des questions stratégiques, c'est vrai. Les économistes se demandent s'il faut conclure l'opération avant ou après. Peut-être que Bombardier discute avec CRRC : je n'en sais rien. Nous avons aussi exploré cette option. Comme nous sommes partis avec Siemens, Bombardier se retrouve seul sur le *dancing floor*... Bien sûr, un rapprochement entre Siemens et Alstom est moins complexe qu'avec Hitachi ou CRRC.

Le fait d'être proche du site de Crespin est un point positif. Mais si nous nous étions mariés avec Bombardier, la probabilité que l'Union européenne nous demande de vendre un des sites français était très forte car nous aurions acquis une sorte de monopole en France. Du coup, l'alliance avec Bombardier aurait été plus complexe à gérer pour notre outil industriel.

Le fait que nous ne puissions pas exporter des trains en Chine est un point très négatif. De même, il n'est possible ni pour Alstom ni pour Siemens d'exporter de la signalisation au Japon. Le marché japonais est fermé, le marché chinois est fermé...

M. Alain Chatillon, président. – Et l'Europe est très ouverte !

M. Henri Poupart-Lafarge. – Il y a des asymétries, mais je suis pour l'ouverture.

Mme Fabienne Keller. – Et les fournisseurs européens ?

M. Henri Poupart-Lafarge. – Il existe un *Buy European Act*, qui permettrait aux donneurs d'ordre d'imposer un minimum de 50 % de production dans l'Union européenne. Mais il n'est jamais utilisé. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) est devenue de plus en plus restrictive et favorise désormais les exportations à partir du Japon. Les instruments de financement sont indispensables ; en France, ils fonctionnent. Cela fait partie de l'écosystème de la filière ferroviaire. Nous avons besoin de références en France, car la France est le lieu où nous lançons nos nouveaux produits. Si la RATP n'achète pas Aptis, celui-ci aura beaucoup de mal à survivre. La filière ferroviaire est une filière industrielle qui comporte des prolongements jusqu'aux opérateurs, jusqu'aux pouvoirs publics.

M. Alain Chatillon, président. – Merci.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Nous avons peu abordé la sous-traitance. Quel sera l'impact de la fusion sur celle-ci en France ?

M. Henri Poupart-Lafarge. – Nous vous transmettrons des documents qui montrent comment nous accompagnons les sous-traitants français chez nous et à l'étranger.

M. Alain Chatillon, président. – Nous vous souhaitons d'être nommé président à vie pour que vous puissiez tenir tous les engagements que vous avez pris !

La réunion est close à 12 h 25.

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 ouverte à 13 h 40.

Audition de M. Philippe Varin, Président de France Industrie, Vice-président du Conseil national de l'industrie

M. Alain Chatillon, président. – Monsieur le Président, notre mission d'information a grand plaisir à vous accueillir aujourd'hui. Le rapport sur la restructuration industrielle, que nous avons commis, il y a quelques années, va être réactualisé, même si un certain nombre de nos propositions d'alors n'ont pas été mises en œuvre. Je ne rappellerai pas votre expérience industrielle et le groupe que vous présidez désormais. Je laisse la parole à notre rapporteur, Martial Bourquin.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Monsieur le Président, je vous souhaite la bienvenue et je salue votre vision panoramique de notre industrie. La première demande porte sur votre perception des forces et faiblesses de notre industrie. Quel regard portez-vous globalement sur la politique industrielle menée en France depuis quinze ans, dans ce contexte compétitif renforcé ? Deuxième question : quel doit être, selon vous, le rôle de l'État, et plus largement des pouvoirs publics, comme les collectivités territoriales, dans la stratégie industrielle du pays ? Nous revenons de Munich où le responsable du patronat allemand nous

a présenté la répartition des rôles entre l'État fédéral, responsable du cadre réglementaire général, et le Land auquel incombe l'ensemble des questions essentielles à la gestion quotidienne de l'industrie. N'oublions pas que l'État n'a pas hésité à entrer, à un moment difficile pour l'entreprise, dans le capital de PSA et que le Président Obama a décidé, avec sa majorité parlementaire d'alors, de nationaliser temporairement General Motors. L'État-stratège n'a pas non plus hésité à entrer au capital de sociétés privées en difficulté ou à l'inverse à céder ses participations pour favoriser la restructuration d'entreprises, comme chez Areva. Ma troisième question portera sur la taille qui vous semble pertinente pour une entreprise. Comment préserver le caractère français de notre industrie ; je pense notamment à l'actuelle fusion entre Alstom et Siemens pour contrer la concurrence chinoise ? Enfin, quatrième question : l'industrie en France comprend certes des grands groupes, mais aussi de nombreuses PME et ETI – du reste pas assez nombreuses par rapport à l'Allemagne et l'Italie. Comment favoriser leur essor et les aider à passer le virage du numérique et de l'ouverture à l'export ?

M. Philippe Varin, président de France Industrie. - C'est un honneur d'apporter ma contribution au travail de réflexion que vous avez engagé. En 2015, une étude du Cercle de l'industrie avait mis en évidence la nécessité de renforcer les relations entre le Parlement et le monde industriel. Depuis trois ans, les rencontres Parlement-industrie ont contribué à ce rapprochement qui pourrait encore bénéficier de la formalisation des relations entre le Cercle de l'industrie et les groupes d'études industrie du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Il n'y a pas d'économie forte sans industrie puissante. La situation de la France est anormale à cet égard ; la part de l'industrie passant de 16,5 % à 12,5 % du produit intérieur brut, alors qu'elle s'est stabilisée à 23 % en Allemagne et que la part de l'industrie britannique dans le PIB est même devenue supérieure à la nôtre. Le quart de nos emplois industriels a été perdu depuis quinze ans. Ce décrochage s'explique avant tout par la réduction progressive de nos marges. Il y a vingt ans, l'Allemagne vendait ses produits avec une prime pour l'image et la qualité par rapport aux produits français qu'un moindre coût du travail nous permettait alors de compenser. L'instauration de l'euro, les différentes politiques publiques ainsi que les négociations avec les entreprises ont induit le dérapage des coûts de production, et notamment des salaires par rapport à l'Allemagne. Certes, le pacte de compétitivité et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ont permis de retrouver le même coût salarial qu'Outre-Rhin, mais notre niveau de compétitivité-coût actuel n'est pas pour autant acceptable. Si nos coûts se sont resserrés, nos marges connaissent toutefois un écart de trois à quatre points d'écart par rapport à l'Allemagne. La permanence d'un tel handicap conduit les grandes industries à rechercher des implantations à l'étranger, générant ainsi la cessation d'activités de certaines PME et ETI.

Néanmoins, le déclin de l'industrie est en voie d'être enrayé. La distinction entre l'industrie et les services n'est désormais plus pertinente, l'industrie incorporant de plus en plus ses services pour répondre aux attentes de ses clients. D'ailleurs, les GAFAs sont-ils exclusivement des entreprises de services, avec leurs entrepôts logistiques notamment ? Le vrai clivage me semble davantage se situer entre les emplois considérés comme sédentaires et ceux exposés à la concurrence internationale. Or, les mesures prises depuis une quinzaine d'années, comme le CICE, se sont focalisées sur la préservation de l'emploi à court terme et les bas salaires, c'est-à-dire sur les emplois sédentaires, au détriment des autres, plus exposés.

L'industrie est essentielle à la croissance : elle est à l'origine de 75 % des exportations, et explique ainsi le déficit de 63 milliards d'euros de notre commerce extérieur

en 2017. Représentant 80 % de la recherche-développement, l'industrie est un vecteur de croissance et une véritable arme anti-chômage dans les territoires. En effet, chaque poste qu'elle crée génère, à son tour, trois à quatre nouveaux emplois. La reprise que nous observons aujourd'hui est effective, avec, l'année passée, une croissance des taux d'investissement et de croissance industrielle de l'ordre de 4 %, et un taux d'utilisation de nos capacités atteignant 86 %. Encore faut-il relativiser ce dernier, obtenu sur une base réduite. Cette situation est due aux premiers effets du pacte et du CICE, ainsi que de la conjoncture, avec les taux d'intérêt à 0 %, le coût du baril à 50 dollars et la faiblesse de l'euro. Cette situation a évolué depuis lors, avec l'inversion de la parité euro-dollar et la remontée du cours du baril et des taux d'intérêt. Le renforcement de cette tendance au redressement industriel implique désormais de nouvelles mesures.

Quelles sont les priorités pour que l'industrie soit gagnante ? La compétitivité-coût, la montée en gamme et enfin l'Europe industrielle concourent au redressement industriel. En outre, la mobilisation coordonnée de tous les acteurs est essentielle ; ce qui n'est pas chose aisée, compte tenu de notre mentalité de « village gaulois ». Cette priorité a motivé la création même de France industrie.

La compétitivité-coût constitue le premier levier du développement d'industrie et ce, avant la montée en gamme, puisqu'elle est la condition nécessaire à l'investissement et permet d'enclencher un cercle vertueux. Le poids des prélèvements obligatoires en France s'élève à 44,5 % contre une moyenne de 40 % en Europe. Cette importance s'avère, pour les industriels, un fardeau pesant notamment sur la fiscalité de production, soit un handicap de 70 milliards d'euros par rapport à la fiscalité Outre-Rhin. À cet indicateur s'ajoute le plafond d'allègement des charges sur les salaires lequel, avec comme cible 2,5 SMIC, n'a pas été aussi élevé que celui proposé, en son temps, par le Rapport Gallois ; France industrie préconisant, pour sa part, un seuil de 3,5 SMIC pour restaurer la compétitivité des entreprises françaises.

La montée en gamme constitue le second levier de la réindustrialisation et se décline en deux grands axes : d'une part, l'innovation, bénéficiaire du crédit impôt-recherche dont nous appelons à la sanctuarisation. Cependant, dans les filières françaises, les projets de recherche-développement, qui sont autant de projets de rupture, sont actuellement peu nombreux, alors que la conjonction des investissements privés et du soutien des pouvoirs publics ont permis, aux États-Unis, l'aboutissement de projets de rupture comme SpaceX ou Tesla. Il faudrait ainsi mettre en œuvre dans chaque filière des projets de rupture fédérant les grandes entreprises, les PME et les ETI, à l'instar du véhicule 2 litres ou autonome dans l'industrie automobile. L'État doit ainsi subventionner en amont ces projets d'innovation de rupture, ce que ne permettent pas les actuels plans dont les avances remboursables ne sont pas adaptées. La montée en gamme implique à la fois l'innovation et l'industrie du futur. Certains exemples sont encourageants : aujourd'hui, la numérisation d'une usine, qui concourt à la flexibilité de sa production et à la baisse de ses coûts, permet d'éviter sa délocalisation, voire favorise sa réimplantation dans nos territoires. La robotisation n'est nullement un facteur aggravant du chômage, comme en témoigne le nombre de robots bien supérieur en Allemagne. Dès lors, la numérisation permet non seulement de réduire les coûts de production, mais aussi d'ajouter de nouveaux services destinés aux clients ! Le calcul de la rentabilité sur les capitaux engagés pour la numérisation d'une usine fournit manifestement un plaidoyer en faveur de sa relocalisation en France. De nombreuses PME et ETI, comme Rossignol, le Slip français ou encore Yamaha ou les lunettes Atol, fournissent autant d'exemples de notre capacité de réindustrialisation. France industrie entend bien être volontariste au sein de la French Fab !

Le troisième point concerne l'Europe industrielle. Atteindre 20 % de la part de l'industrie dans le PIB est un objectif ambitieux, dont la réalisation exige certaines consolidations ; ce dont doit d'ailleurs avoir conscience la direction de la concurrence de la Commission européenne. Certes, il y a la fusion Alstom-Siemens ou encore Lafarge-Holcim, mais les entreprises françaises peuvent être également à l'origine des fusions, comme lors du rachat d'Opel par PSA, d'Airgas par Air Liquide ou encore de General Electric Waters par Suez. L'équation doit donc être considérée globalement. Si le patriotisme économique ne doit pas être confondu avec le protectionnisme, il faudrait néanmoins que l'Europe se dote d'un mode de protection, aussi vigilant et fonctionnel que le comité pour l'investissement étranger aux États-Unis (CFIUS) américain qui préserve les industries stratégiques. En Europe, certains secteurs, comme l'énergie et le numérique, présentent de réelles opportunités de convergence.

Enfin, je reviendrai sur le fonctionnement collectif pour promouvoir un fonctionnement plus efficace de nos filières ; cette démarche motivant la création de France industrie, issue du regroupement du Cercle de l'industrie et des fédérations industrielles. Certes, le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) constitue d'une structuration à forte valeur ajoutée, dont pourraient s'inspirer les filières automobile, maritime, nucléaire, ou encore alimentaire, durant l'année 2018, pour assurer leur réelle articulation avec l'État au sein du conseil national de l'industrie. Une filière ne fonctionne efficacement qu'à la condition de disposer d'une gouvernance adaptée, de projets communs de recherche-développement et de plateformes numériques, à l'instar de Boostaerospace dans l'aéronautique. Dans le contexte législatif actuel, une filière performante doit être impliquée dans l'apprentissage et les compétences, afin de répondre au plus près des besoins des entreprises. Elle doit enfin accompagner ces dernières à l'international, comme le fait aujourd'hui le GIFAS. C'est là un enjeu pour l'année 2018 afin d'améliorer l'environnement nécessaire au développement de l'industrie et de ses filières.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Ramener les coûts en dessous de ceux de l'Allemagne n'est en effet qu'une étape vers la reconquête industrielle. Une politique de reconquête industrielle passe par la montée en gamme et l'amélioration du fonctionnement des filières. Or, si les grands donneurs d'ordre avec les équipementiers de rang 1 ont modernisé leur outil de production, tel n'est pas le cas des autres équipementiers, de rangs 2 à 4, qui sont appelés à disparaître, dans le contexte de *global sourcing* que nous connaissons. Comment plaidez-vous, au sein du Conseil national de l'industrie, pour éviter cette fracture entre ceux qui jouent la carte de l'industrie du futur et les autres qui tendent à décrocher ? Quelle politique d'accompagnement pourrait-elle être mise en œuvre pour y parvenir ? Le système de *clusters* – comme en Bavière qui en compte dix-sept – constitue certes une première solution. La question du financement se pose néanmoins et votre collègue, M. Louis Schweitzer, a évoqué l'ouverture du capital comme solution pour favoriser la croissance des PME. Que pensez-vous d'une telle préconisation et quels financements publics, comme des aides à l'innovation, vous paraissent-elles idoines pour assurer la cohésion des filières ?

M. Alain Chatillon, président. – La France compte quatre fois moins d'ETI que l'Allemagne. Comment accompagner l'évolution des PME en ETI en soutenant à la fois leurs investissements et leur fonctionnement ? Certaines entreprises, qui démarrent des produits à *start-up* solides, peuvent connaître des problèmes de fonds de roulement sanctionnés par la dégradation de leur note attribuée par la Banque de France, si elles ne disposent pas de trois années d'arriérés de bilan. Comment inciter les banques françaises à soutenir réellement ces entreprises innovantes, à l'instar de ce qui se passe Outre-Rhin ?

M. Philippe Varin. – Seul un banquier peut répondre à votre dernière question ! Nous n'avons pas assez d'ETI. Certaines initiatives ont été prises par Bpifrance ou l'Alliance pour l'industrie du futur pour accélérer cette tendance. Il faudrait aller encore plus vite pour réduire l'écart entre le nombre des PME et celui des entreprises exportatrices. Pour ce faire, les filières doivent jouer un rôle, à l'instar des actions du GIFAS pour soutenir le développement des ETI, même en région. Augmenter cette accélération implique le soutien de l'État. L'approche de la BPI me paraît pertinente : former les équipes de management des PME à l'anglais, aux opportunités à l'export, au numérique, afin de partager un degré de compétence pour aborder la question de la croissance de manière agressive et proactive. Cette dimension managériale est essentielle et nos ingénieurs ne vont pas assez dans les ETI ou les PME. C'est là un défi à la fois industriel et pédagogique. La question du financement de ce dispositif se pose clairement et implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés.

Ces opérations, comme les *clusters* auxquels je crois fortement, présentent une forte dimension territoriale ; l'implication des régions étant essentielle à la multiplication de ces écosystèmes locaux. Pour France industrie, les visions industrielles des filières devraient être en cohérence avec les régions avec lesquelles ces dernières ont des liens privilégiés, via notamment les pôles de compétitivité. Avec les présidents de filière, il conviendrait d'identifier leurs priorités régionales et infrarégionales, avant de les partager avec les présidents de région. Ceux-ci pourraient alors bénéficier d'une claire perspective industrielle pour forger leurs décisions.

M. Alain Chatillon, président. – La réforme de notre formation professionnelle, qui représente un coût de 35 milliards d'euros contre 23 en Allemagne, vous paraît-elle de bon augure ? Comment voyez-vous ce rapprochement entre le monde de l'industrie et l'enseignement ? Les entreprises pourraient ainsi assumer pour partie la formation ; ce que les syndicats de branche semblent, du reste, accepter. Les pôles de compétitivité, qui permettent la « clusterisation » des PME et des TPE sur des projets innovants, pourraient être des acteurs à part entière de la formation. Cette démarche vous semble-t-elle bénéfique alors que plusieurs dizaines de milliers d'emplois industriels restent vacants, faute de trouver les compétences idoines ?

M. Philippe Varin. – La France connaît actuellement un taux d'activité de 86 % avec un chômage très élevé, malgré une récente amélioration. Durant les quinze dernières années, notre industrie a disparu, entraînant la perte des compétences qui y étaient associées. En outre, la France compte près de 1,5 million de personnes, jeunes pour la plupart, qui n'ont ni emploi ni formation. La non-utilisation de cette force de travail représente également un véritable gâchis de compétences. La relocalisation et la réindustrialisation doivent aller de pair avec une réflexion sur l'adéquation de nos compétences et la réinsertion des personnes en dehors des circuits économiques. Avoir aujourd'hui 400 000 apprentis est certes insuffisant, mais il faut y ajouter les 700 000 élèves, dont 50 000 sous le régime de l'apprentissage, des lycées professionnels. Le succès, en termes d'emplois, de l'apprentissage est bien supérieur à celui de l'enseignement professionnel. C'est pourquoi France industrie adhère sans réserve aux dispositions prises par l'exécutif sur l'apprentissage. Encore faut-il assurer la bonne articulation avec la formation professionnelle ! Si la moitié des lycées professionnels était sous le régime de l'apprentissage, le nombre d'apprentis doublerait. Un rapprochement doit ainsi être conduit entre ces deux filières. Sans présager de ses modalités, cette démarche semble incontournable pour augmenter significativement le nombre d'apprentis dans notre pays.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Comment s'articulent ces avances remboursables, qui financent l'industrie, avec le Programme des investissements d'avenir ? Le Sénat a adopté un amendement à la quasi-unanimité proposant, pour l'industrie du futur, la

prolongation du suramortissement de ces avances afin de remédier à la différence de traitement dont les entrepreneurs de l'industrie du futur sont victimes. En outre, nos interlocuteurs allemands considèrent que les ingénieurs français sont trop généralistes et pas assez formés en situation de travail ; ce à quoi l'apprentissage permettrait d'échapper.

Mme Michèle Vullien. – Les entreprises, qui ont à leur tête des financiers et non des ingénieurs, tendent à ne privilégier que leurs bilans comptables, au détriment de leurs employés et de leurs compétences. J'ai présidé un technopôle de 50 000 salariés dans ma circonscription et j'ai constaté, avec effarement, l'engouement de mes interlocuteurs pour le secteur tertiaire. Pour les parents, orienter les enfants vers la formation professionnelle est souvent ressenti comme une situation d'échec. Comment réhabiliter l'industrie et ses cols bleus dans notre pays ?

Mme Sophie Primas. – Comment mesurez-vous l'exposition de notre industrie à une hausse des taux d'intérêt et des coûts de l'énergie ? Ses effets sur notre compétitivité peuvent-ils nuire à notre innovation de rupture ? En outre, l'innovation de rupture requiert des investissements dans la durée, sans que le chiffre d'affaires ne puisse décoller. Or, Bpifrance, qui exige deux exercices positifs sur trois, ne soutient pas, le cas échéant, cette démarche innovante. Comment Bpifrance pourrait-elle ainsi revoir ses critères de risque ?

M. Philippe Varin. - Investir dans un projet d'innovation de rupture n'est possible que si l'échec n'est pas fatal. Mutualiser les moyens permet alors de réduire les risques. En termes de financement, si le financement en amont est requis, le nouveau fonds d'innovation de dix milliards d'euros, qui devrait soutenir de tels projets à hauteur de 300 millions d'euros par an, représente un bon signal. La vitalité des *start-up* en France est remarquable. Si les familles et les proches sont bien souvent à l'origine de la chaîne de financement, passée la première levée de fonds, il est difficile d'obtenir d'en obtenir de nouveaux. La règle des trois ans, observée par la BPI, vaut également pour les PME qui sont accélérées. Ce critère me semble pouvoir être reconsidéré si un management, au-delà des comptes disponibles, possède de réelles compétences et est bien formé pour innover. Je ne saurais cependant répondre à la place de la BPI.

L'impact des variations du taux de change dépend de l'endettement des entreprises et de leur dépendance à l'énergie. Globalement, il devrait peser sur la croissance. La remontée probable des taux devra ainsi être compensée par des mesures structurelles.

Nous avons une mission en cours sur le financement de l'innovation. La CGI a privilégié l'apport en fonds propre pour le financement en amont de l'innovation, ce qui n'est guère aisé pour les PME. Je plaide plutôt en faveur d'un mix d'avances remboursable pour la partie recherche et industrialisation. Sur la partie amont, l'entrée en fonds propres peut être une solution, en complément des subventions. Je suis favorable à l'initiative sénatoriale d'autoriser le suramortissement des avances qui sera bénéfique aux grands groupes ainsi qu'aux PME.

La France dispose d'ingénieurs reconnus qui participent, avec le crédit impôt recherche, à l'émergence de la recherche-développement. Le nombre de jeunes ingénieurs, qui rejoignent les *start-up*, est remarquable. L'apprentissage fonctionne bien pour les métiers de l'artisanat ainsi que pour les formations supérieures, y compris celles d'ingénieurs. L'alternance pour les ingénieurs n'est donc pas, à mes yeux, un sujet majeur. Les Allemands ont une approche différente, en raison de l'importance, dans leur système éducatif, de l'alternance. Notre problème est plutôt de multiplier le nombre d'apprentis et d'en favoriser, via la promotion interne en entreprise, les profils.

M. Alain Chatillon, président. – Dans ma ville de Revel se trouve un lycée classé « métiers d'art et d'ameublement » qui accueille 320 élèves qui sortent diplômés d'un Bac + 2. Parmi ceux-ci, seuls deux par an rejoignent les 70 entreprises artisanales qui y sont implantées ! Pour la majorité de ces étudiants, entrer dans l'artisanat est considéré comme une forme de déchéance. Or, l'artisanat est un domaine très fort et très puissant ; 50 % du chiffre d'affaires des entreprises de Revel sont réalisés à l'international. Cette mauvaise perception de l'artisanat est également partagée par les parents qui ne comprennent pas l'attrait des métiers d'art, qui emploie pourtant 2,5 millions de personnes, soit autant que le tourisme !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Le Factory Lab à Saclay, que nous venons de visiter, illustre votre vision des ingénieurs qui travaillent déjà à l'industrie du futur. Les *start-up*, qui emploient déjà 50 salariés, pourraient grandir à la condition de surmonter des seuils culturels et financiers. Comment le site de Saclay est-il perçu par les différentes filières dans leur perspective de mise en place de plateformes ?

M. Jean-François Longeot. – Cette loi sur l'apprentissage doit contribuer à changer les mentalités. Depuis de nombreuses années, l'apprentissage est considéré comme la punition de ne pas réussir à l'école. À Ornans, nous avons une école d'apprentissage qui a été fermée en 2007, faute d'élèves. Cette fermeture et, plus largement, la dévalorisation de l'apprentissage ont induit la perte d'un savoir-faire nécessaire à notre production nationale. Redorons donc le blason de l'apprentissage, quelles qu'en soient les filières !

Mme Sophie Primas. – Ma circonscription accueille un grand nombre d'industries. Je suis frappée par la méconnaissance des écoliers du monde industriel et de la palette de ses métiers. Les portes de l'Éducation nationale demeurent cependant fermées au monde professionnel et ne permettent pas l'identification aux différents métiers de l'industrie qui sont de plus en plus virtuels.

M. Philippe Varin. – La loi sur l'apprentissage doit réduire la distance entre l'entreprise et le lycée professionnel par des mesures à la fois techniques et symboliques. Il faut former les professeurs et les responsables de l'orientation à la réalité de l'industrie ; ces deux parties doivent ainsi travailler ensemble. Cette démarche implique la revalorisation des conditions de vie des apprentis et l'élaboration d'une carte des métiers de l'industrie et des compétences nécessaires. Cet outil, que nous partagerons avec l'Éducation nationale, fournira un précieux outil d'orientation. Les branches sont également plus impliquées dans l'apprentissage que les filières ; ce qui est un gage de souplesse. Enfin, le lien entre les grandes entreprises et les *start-up* a considérablement évolué depuis ces dernières années. Si une *start-up* apporte des innovations indiscutables, elle ne suscite plus la méfiance des grands groupes comme par le passé. C'est pourquoi, je serais surpris si une start-up innovante, implantée à Saclay, ne trouvait pas preneur !

M. Alain Chatillon, président. – Nous avons été ravis de vous accueillir. Sachez que les éléments que vous venez de nous transmettre nourriront notre réflexion.

La réunion est levée à 14 h 50.

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 05 MARS ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Convocation à venir.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 7 mars 2018

à 16 heures

Salle Médicis

- Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France en Russie.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

Commission des affaires sociales

Convocation à venir.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 7 mars 2018

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

En commun avec la commission des lois

Auditions sur l'attractivité et la compétitivité juridiques du marché de l'art français

à 9 h 30 :

Table ronde avec des représentants des professionnels :

- . M. Gérard Sousi, président de l'institut Art et Droit ;
- . Me Nicolas Moretton, président, et Me Agnès Carlier, vice-présidente de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (CNCPJ) ;
- . Mme Marion Papillon, vice-présidente du Comité professionnel des galeries d'art et Mme Laurène Henry, responsable des affaires juridiques et fiscales ;
- . MM. Mathias Ary Jan, président, François Belfort, directeur général et Fabien Mathivet, président de la commission « marché de l'art » du syndicat national des antiquaires (SNA) ;
- . Me Jean-Pierre Osenat, président du syndicat national des maisons de vente volontaire (SYMEV) et Mme Stéphanie Ibanez, chargée de mission.

à 11 heures :

Table ronde avec des représentants des instances de régulation et de contrôle :

. Mme Marie-Christine Labourdette, directrice des musées de France, et M. Alban de Nervaux, chef du service des affaires juridiques et internationales à la direction générale des patrimoines du ministère de la culture ;

. Mmes Régine Hatchondo, directrice générale de la création artistique, et Béatrice Salmon, cheffe du service des arts plastiques au ministère de la culture ;

. M. François Connault, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques, Mmes Maguy Fullana, chef du bureau, et Sandra Peralta, membre du bureau du statut et de la déontologie des professions au ministère de la justice ;

. Un représentant du ministère de l'économie et des finances ;

. Mme Catherine Chadelat, présidente du conseil des ventes volontaires ;

. Un représentant de l'observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Convocation à venir.

Commission des finances

Mercredi 7 mars 2018

à 9 h 30

Salle n° 131

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les pistes de réflexion du groupe de travail relatif à l'évolution de la fiscalité locale.

- Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen – Communication de M. Vincent Éblé et Mme Fabienne Keller.

à 16 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse

- Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur les résultats de l'exercice 2017, la réforme de l'État et les dossiers d'actualité de son ministère.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale**

Mercredi 7 mars 2018

à 9 heures

Salle Clemenceau

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence (sous réserve de son dépôt).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 276 (2017-2018) relative à l'élection des conseillers métropolitains, présentée par Mme Mireille Jouve et plusieurs de ses collègues.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 675 (A.N. XVe lég.) portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission).
- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et, le cas échéant, nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 659 (A.N. XVe lég.) relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 318 (2017-2018) de 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 (Rapporteur : M. Jean-Pierre Sueur).
- Examen des amendements éventuels 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 (Rapporteur : M. Jean-Pierre Sueur).
- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 658 (2015-2016) de la commission sur la proposition de loi n° 790 (2013-2014) de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce, présentée par M. Thani Mohamed Soilihi (Rapporteur : M. André Reichardt).

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

En commun avec la commission des lois

Auditions sur l'attractivité et la compétitivité juridiques du marché de l'art français

à 9 h 30 :

Table ronde avec des représentants des professionnels :

- . M. Gérard Sousi, président de l'institut Art et Droit ;
- . Me Nicolas Moretton, président, et Me Agnès Carlier, vice-présidente de la chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (CNCPJ) ;
- . Mme Marion Papillon, vice-présidente du Comité professionnel des galeries d'art, et Mme Laurène Henry, responsable des affaires juridiques et fiscales ;
- . MM. Mathias Ary Jan, président, François Belfort, directeur général, et Fabien Mathivet, président de la commission « marché de l'art » du syndicat national des antiquaires (SNA) ;
- . Me Jean-Pierre Osenat, président du syndicat national des maisons de vente volontaire (SYMEV), et Mme Stéphanie Ibanez, chargée de mission.

à 11 heures :

Table ronde avec des représentants des instances de régulation et de contrôle :

- . Mme Marie-Christine Labourdette, directrice des musées de France, et M. Alban de Nervaux, chef du service des affaires juridiques et internationales à la direction générale des patrimoines du ministère de la culture ;
- . Mme Régine Hatchondo, directrice générale de la création artistique, et Mme Béatrice Salmon, cheffe du service des arts plastiques au ministère de la culture ;
- . M. François Connault, sous directeur des professions judiciaires et juridiques, Mme Maguy Fullana, chef du bureau, et Mme Sandra Peralta, membre du bureau du statut et de la déontologie des professions au ministère de la justice ;
- . Un représentant du ministère de l'économie et des finances ;
- . Mme Catherine Chadelat, présidente du conseil des ventes volontaires ;
- . Un représentant de l'observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels.

Commission des affaires européennes

Jeudi 8 mars 2018

à 9 heures

Salle n° 216

En commun avec la délégation aux entreprises

- Consultation des entreprises sur les surtranspositions des normes européennes : communication de M. Jean Bizet et Mme Elisabeth Lamure.

à 10 heures

Salle A120

- Observations sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la protection des données personnelles (n° 296, 2017-2018) : communication de M. Simon Sutour.

- Observations sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, 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 (n° 292, 2017-2018) : communication de M. Jean-François Rapin.

Mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays

Jeudi 8 mars 2018

à 11 heures

Salle n° 263

- Débat d'orientation.

à 13 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Bruno Le Maire, Ministre de l'économie et des finances.